

SEGURO DEFESO: PROBLEMAS ENFRENTADOS PELO PROGRAMA

André Gambier Campos*
José Valente Chaves**

1 INTRODUÇÃO

Este texto realiza um diagnóstico do Programa Seguro Defeso, que surgiu no início dos anos 1990, na esteira da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Tal programa consiste em uma extensão do seguro-desemprego, dedicado a um trabalhador específico: o pescador com perfil artesanal. E, além de estar voltado a esse pescador, o Seguro Defeso (SD) também se encontra focado na preservação de várias espécies do ecossistema brasileiro.

Esse programa situa-se na confluência das políticas sociais e ambientais. Por um lado, o SD ampara os pescadores artesanais, impedidos de subsistir com seu trabalho, durante certo período do ano (chamado período de “defeso”). Por outro, oferece alguma proteção às espécies marinhas, fluviais e lacustres, que integram o ecossistema de várias partes do país.

Em que pese a relevância de seus papéis sociais e ambientais, tal programa defronta-se hoje com diversos problemas, que ganham destaque até mesmo na imprensa cotidiana. Em particular, problemas relacionados ao fato de se direcionar a grupos que, aparentemente, não são pescadores artesanais (ou sequer pescadores).

Este artigo disponibiliza informações sobre as discrepâncias entre os números de pescadores artesanais e de beneficiários do SD, que fazem com que o programa contemple grupos que não deveria. Além do mais, oferece informações sobre os valores envolvidos em tais discrepâncias, em termos de recursos orçamentários vinculados ao programa.

Essas discrepâncias abrem uma possibilidade de descaracterização do SD. E, dados os vários méritos do programa, não só sociais como também ambientais, isso certamente não é algo desejável.

2 EVOLUÇÃO DO SEGURO DEFESO

Como mencionado, o SD conta com dois objetivos, um social e outro ambiental. O primeiro é assegurar amparo ao pescador artesanal, sob a forma de transferência monetária, durante o período de defeso, quando ele não pode retirar sua subsistência do mar, dos rios ou dos lagos. O segundo objetivo, relacionado a este, é ajudar na preservação

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <andre.campos@ipea.gov.br>.

** Técnico de Desenvolvimento e Administração da Disoc/Ipea. *E-mail*: <jose.valente@ipea.gov.br>.

de várias espécies de peixes, crustáceos etc., cuja reprodução ocorre justamente durante o período de defeso.

Apesar da diversidade de objetivos, o SD é concebido como parte integrante do Programa Seguro-Desemprego, progressivamente estruturado ao longo dos anos 1990 no Brasil.¹ Isso porque a situação experimentada pelo pescador artesanal, durante o período de defeso, é equiparada à de desemprego involuntário (em que, por motivos alheios à sua vontade, o trabalhador encontra-se impossibilitado de subsistir por meio de seu trabalho).

Quem é o pescador artesanal, que se encontra no cerne do SD? Sob o prisma trabalhista, ele pode ser entendido como uma espécie de informal, situado no âmbito rural, laborando por conta própria, junto a mercados não regulados de bens e serviços, sem registro nas instâncias do Estado, operando com instrumentos próprios e capital reduzido, com escala mínima de produção, utilizando técnica adaptada e defasada e, também, apoiado por trabalho não remunerado, quase sempre familiar (Barbosa, 2011; Cacciamali, 2000; Cortés, 2000).

Por sua vez, sob a ótica previdenciária, o pescador artesanal pode ser compreendido como uma modalidade de segurado especial, que labora essencialmente para a subsistência (e não para a geração de excedente direcionado ao mercado), por meio da mútua colaboração dos membros de seu grupo familiar, com o uso apenas eventual de trabalho de terceiros – como parceiros, por exemplo (Delgado e Cardoso Júnior, 2000; Delgado, 2004).

Sob a perspectiva trabalhista ou previdenciária, o pescador artesanal se faz acompanhar de personagens bastante similares, também vinculados à informalidade rural e à seguridade especial. Exemplos disso são o pequeno agricultor, o pequeno pecuarista e o pequeno extrativista – vegetal ou mineral. Todos possuem uma extensa e tortuosa história no âmbito rural, caracterizada por uma insuficiente e difícil subsistência, com uma precária inserção na economia, na sociedade e na política brasileiras (Delgado, 2004).

A regulação normativa do SD conta com diversas normas, que se sucedem ao longo do tempo. Entre elas, pode-se mencionar a Lei nº 8.287/1991, a Lei nº 10.779/2003 e a Lei nº 11.959/2009, bem como a Resolução nº 468/2005 e a Resolução nº 657/2010, ambas do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), a Instrução Normativa nº 1/2011 do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e as diversas portarias e instruções normativas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)/Ministério do Meio Ambiente (MMA).

As normas do programa se alteraram, ora no sentido de ampliar o seu acesso ora no sentido de restringi-lo. De acordo com a literatura, a alteração das regras no sentido de ampliar tal acesso prevaleceu, de modo claro e incisivo (Hellebrandt *et al.*, 2012; Marinho, Balestro e Walter, 2010; TCU, 2013). Aliás, isso foi apontado como uma das causas para a evolução constatada na execução do SD, examinada na sequência.

O gráfico 1 traz informações sobre a execução física do SD. Mais especificamente, sobre o número de beneficiários do SD entre 1992 e 2011, permitindo enxergar dinâmicas distintas nesse período de quase vinte anos. Primeiramente, quando o programa estava

1. Outras modalidades integrantes do seguro-desemprego são: *i*) seguro para o assalariado formal; *ii*) seguro para o assalariado doméstico; e *iii*) seguro para o trabalhador que experimentou condição de trabalho análoga à escravidão. Para uma análise de todas essas modalidades ao longo do tempo (incluindo o SD), ver Azeredo (1998), Marinho, Balestro e Walter (2010) e Moretto (2007).

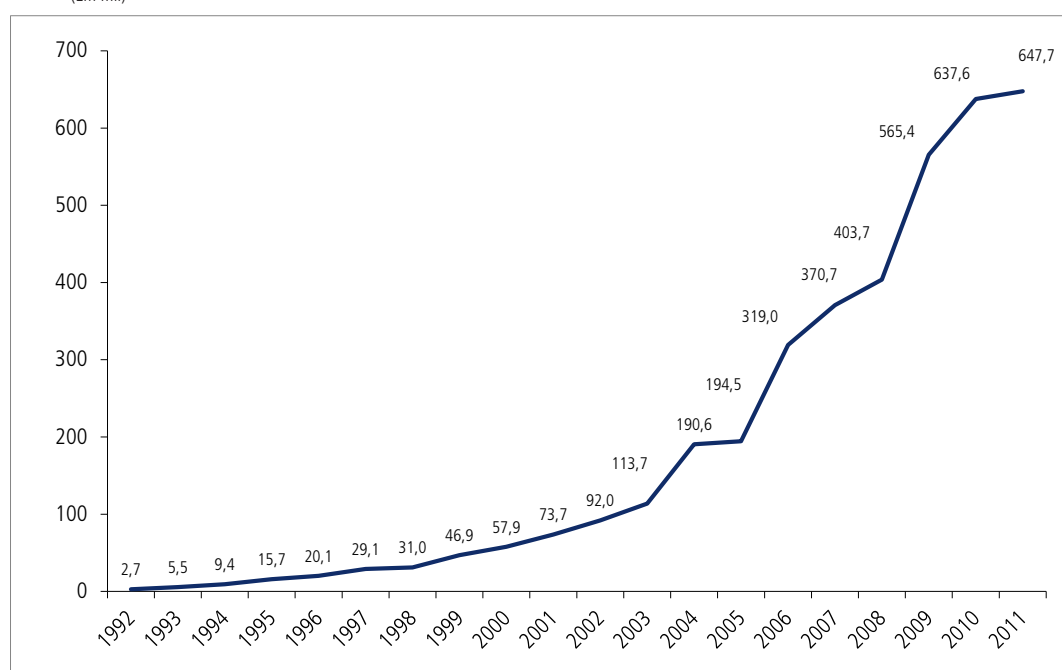
em seu início, após a Lei nº 8.287/1991, esse número cresceu de maneira constante e, também, bastante moderada, saindo de 2,7 mil em 1992 para 92,0 mil em 2002, representando a entrada de 89,3 mil novos beneficiários no programa no lapso de uma década (em média, 8,9 mil a cada ano).

Posteriormente à Lei nº 10.779/2003, esse número aumentou de forma cada vez mais acentuada, passando de 92,0 mil em 2002 para 647,7 mil em 2011, significando que 555,7 mil novos beneficiários se incorporaram ao SD no período inferior a uma década (ou 61,7 mil a cada ano, em média). Enfim, como fica evidente no gráfico, desde seu início, o programa assistiu a duas fases bastante diferentes: uma até 2002 e outra após, sendo esta última caracterizada por um incremento expressivo e bastante rápido no número de beneficiários.

GRÁFICO 1

Número de beneficiários do SD (1992-2011)

(Em mil)



Fonte: MTE (1992 a 2002) e TCU (2003 a 2011).
Elaboração dos autores.

Em linhas gerais, a execução orçamentária do SD acompanhou a execução física. Antes da Lei nº 10.779/2003, a primeira mostrou um crescimento reiterado mas também comedido dos valores, que passaram de R\$ 62,50 milhões em 2000 para R\$ 111,12 milhões em 2002.² Isso significou, em média, o dispêndio de apenas R\$ 24,31 milhões a mais a cada ano do início da década (gráfico 2).

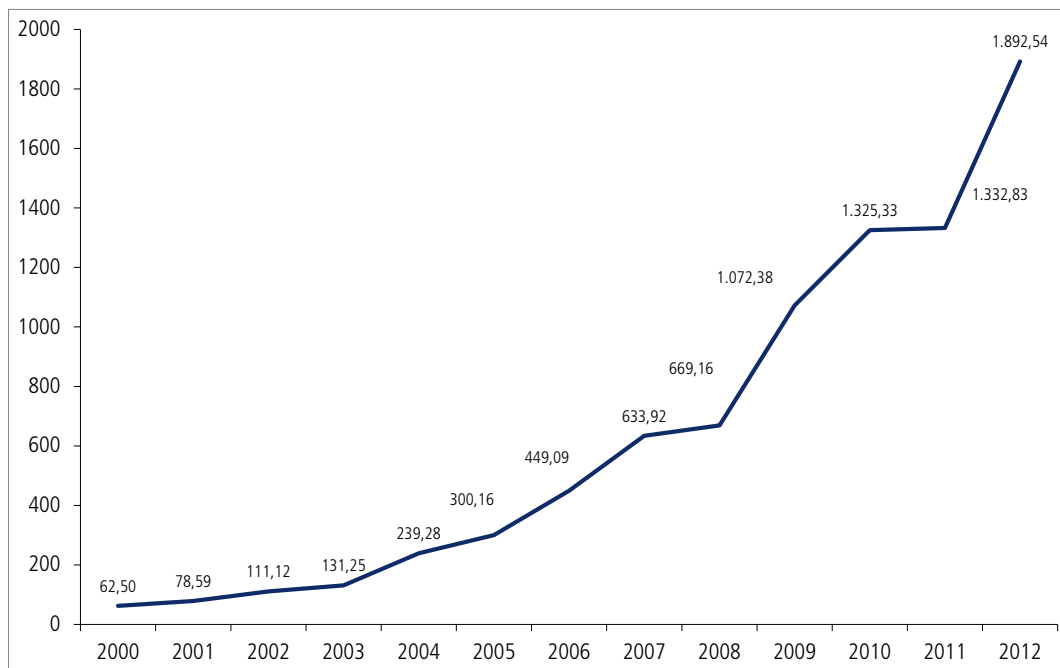
Após essa lei (assim como após outras normas surgidas), a execução do programa se acelerou e exibiu um aumento expressivo dos valores, que passaram de R\$ 111,12 milhões em 2002 para R\$ 1,89 bilhão em 2012, representando, em média, o dispêndio de R\$ 178,14 milhões adicionais a cada ano (cerca de sete vezes o valor constatado no começo dos anos 2000).

2. Em reais médios de 2012, com atualização realizada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE).

GRÁFICO 2

Execução orçamentária do SD: liquidada (2000-2012)

(Em R\$ médios de 2012, milhões)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Ministério da Fazenda (Siafi/MF).

Elaboração dos autores.

Obs.: atualização de valores, para R\$ médios de 2012, realizada pelo IPCA/IBGE.

Evidentemente, essa execução foi influenciada pelo número de beneficiários que, como já descrito, teve seu incremento calcado nas alterações normativas, trazidas pela Lei nº 10.779/2003, pela Resolução CODEFAT nº 468/2005, pela Lei nº 11.959/2009, pela Resolução CODEFAT nº 657/2010 e pelas portarias e instruções normativas do Ibama/MMA e do Ministério da Pesca e Agricultura (MPA).

Mas tal execução também foi influenciada pelo valor de referência dos benefícios – o salário mínimo (SM), cujo valor foi ampliado pelo governo federal, especialmente após 1999. Além disso, também o foi pela duração dos benefícios recebidos por cada pescador artesanal, estabelecida pelas normas do Ibama/MMA e do MPA, que ampliaram os períodos em que as espécies deveriam permanecer sob defeso, principalmente após 2003.

Seja como for, é importante mencionar que a execução do SD, que se traduziu em números crescentes de beneficiários e de dispêndios, pode colocar em risco o próprio SD. Esses números cresceram de modo tão rápido e acentuado que, no debate travado nas esferas públicas, o programa passou a ser encarado com ressalvas, não obstante suas virtudes, associadas a seus objetivos sociais e ambientais.

3 DISCREPÂNCIAS DO SEGURO DEFESO

Apesar da importância do SD nos anos recentes, não há muitas informações disponíveis sobre ele. Para analisar o programa, conta-se essencialmente com informações derivadas de sua administração. Entre elas, destacam-se aquelas geradas pelo MTE e pelo MPA e disponibilizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) – por meio do Portal da Transparência Federal. Elas contemplam, entre outras coisas, a evolução do número de beneficiários do SD ao longo do tempo, bem como a evolução do número e do valor

dos benefícios por eles recebidos. Em sua forma consolidada, esses dados já foram apresentados nos gráficos 1 e 2.

Este texto procura ampliar a disponibilidade de informações sobre o SD, ao trazer para sua análise o Censo Demográfico do IBGE. Entre outros aspectos, as informações do censo contemplam o número de pescadores no período de interesse. E não se está falando de quaisquer pescadores, mas sim dos artesanais – que correspondem ao foco específico do SD, tal como definido em sua legislação reguladora.

Com os dados do censo, é possível verificar as discrepâncias entre os números de pescadores artesanais, por um lado, e os de beneficiários do SD, por outro (que podem incluir pescadores não artesanais e até mesmo não pescadores). Essas discrepâncias podem ser analisadas em termos de intensidades (diferenças entre os números), de localizações (diferenças entre estados, microrregiões e municípios) e, também, de impactos (orçamentários, sobretudo).

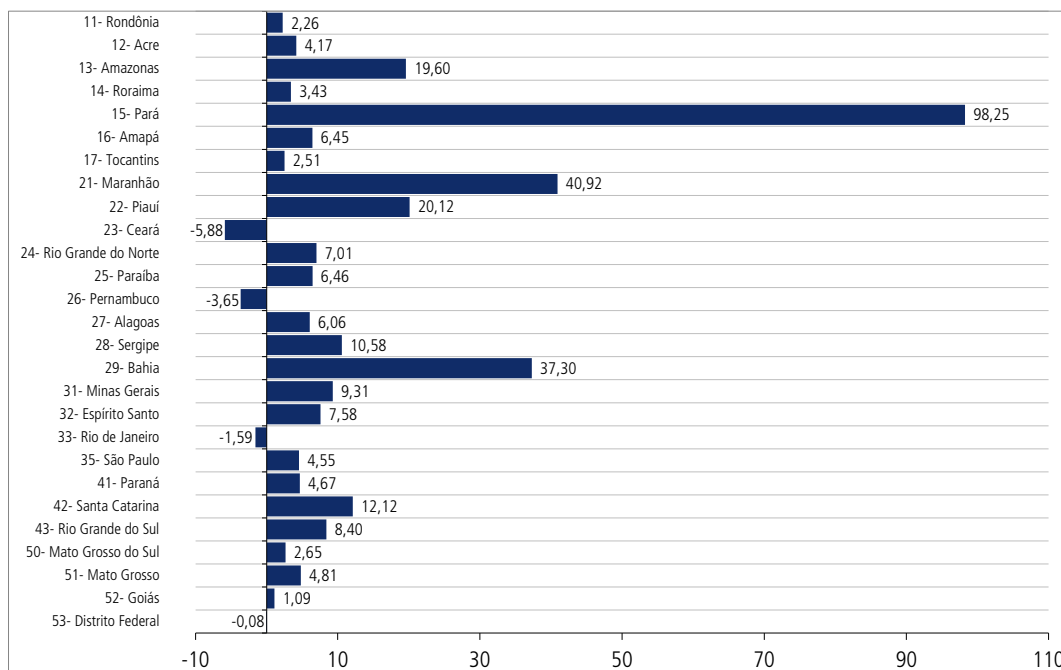
De acordo com os dados administrativos, em 2010, em todo o Brasil, 584,7 mil indivíduos receberam ao menos uma parcela do SD. Por sua vez, de acordo com o censo, no mesmo período, em todo o país, havia 275,1 mil pescadores artesanais. Do contraste entre ambos os números, chega-se à diferença de 309,6 mil indivíduos – que, aparentemente, corresponde ao número dos que auferiram o benefício do SD, mesmo sem apresentar o perfil definido na legislação do programa.

Levando-se em conta apenas os estados de Pará, Maranhão, Bahia, Piauí, Amazonas e Santa Catarina, visualizados claramente no gráfico 3, somam-se 73,8% das diferenças calculadas para o SD em todo o país. Isso indica uma relativa concentração do problema em localidades específicas, ainda que o programa dê sinais dele em quase todos os estados brasileiros (com exceção de Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro).

GRÁFICO 3

Diferença entre o número de pescadores artesanais e de beneficiários do SD (2010)

(Em milhares)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE e Registro Administrativo/MTE-MPA-CGU-Portal da Transparência.
Elaboração dos autores.

Ao que parece, no Pará, Maranhão, Bahia, Piauí, Amazonas e Santa Catarina, um número expressivo de indivíduos acessou os benefícios do SD ao longo de 2010, apesar de não se encaixar no perfil do programa, definido na Lei nº 10.779/2003 e na Resolução CODEFAT nº 468/2005. Em tais estados, o programa pareceu direcionar-se a indivíduos que, ao menos do ponto de vista das normas reguladoras, não deveriam ser por ele protegidos – consistindo em pescadores não artesanais ou até mesmo em não pescadores.

Pelo que se percebe do contraste entre o número de pescadores artesanais e de beneficiários, o SD pareceu estar superdimensionado, principalmente em estados como Pará, Maranhão, Bahia, Piauí, Amazonas e Santa Catarina.

Como é evidente, isso pode ser traduzido em termos orçamentários, representando uma espécie de sobrecusto do SD. Algo que o programa não precisaria contabilizar, caso apresentasse o dimensionamento “esperado”, definido com base nas informações do censo, a respeito do número de pescadores artesanais.

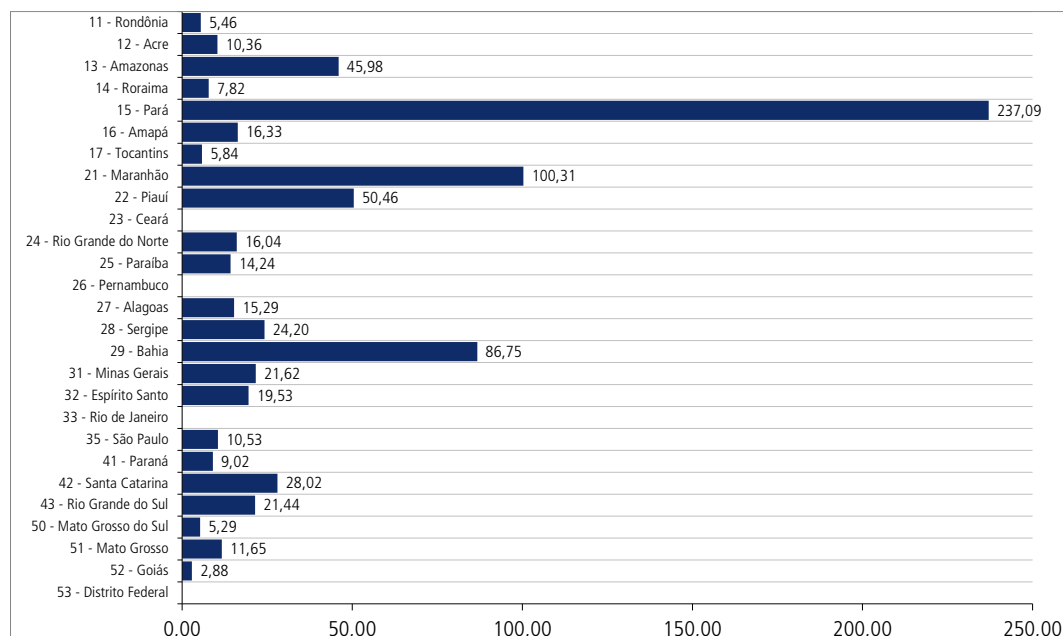
Esse sobrecusto é calculado do seguinte modo: para cada estado em que há mais beneficiários que pescadores artesanais, multiplica-se essa diferença pelo número médio de parcelas recebidas pelos beneficiários ao longo de 2010, bem como pelo valor médio de tais parcelas (idêntico ao valor de um SM – R\$ 510,00 nominais nesse ano).

O valor do sobrecusto do SD, resultado da multiplicação descrita acima, é apresentado no gráfico 4. No Brasil como um todo, ao longo de 2010, em moeda de julho deste ano,³ esse valor foi estimado em R\$ 638,4 milhões. E, em moeda de setembro de 2013, em R\$ 767,2 milhões (atualização pelo IPCA/IBGE). Analisando a sua distribuição territorial, esse valor mostrou-se mais elevado nos estados destacados a seguir.

GRÁFICO 4

Sobrecustos em que incorre o SD, por conta da diferença entre o número de pescadores artesanais e o de beneficiários

(Em R\$ milhões, setembro/2013)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE e Registro Administrativo/MTE-MPA-CGU-Portal da Transparência.

Elaboração dos autores.

Obs.: atualização de valores, de R\$ de julho de 2010 para R\$ de setembro de 2013, realizada pelo IPCA/IBGE (multiplicador = 1,2018).

3. Apenas para recordar, julho de 2010 é o mês de referência do Censo Demográfico/IBGE.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com diversos méritos, o SD situa-se na confluência das políticas sociais e ambientais, definidas após a CF/1988 no Brasil. Ele ampara os pescadores artesanais, impedidos de subsistir com seu trabalho, durante certo período do ano. Além disso, o SD oferece alguma proteção às espécies marinhas, fluviais e lacustres, que integram o ecossistema do país.

Em que pese a importância de seus papéis sociais e ambientais, o SD defronta-se com problemas. Tal situação está relacionada ao fato de o programa direcionar-se a grupos que, aparentemente, não são pescadores artesanais (ou sequer pescadores). Isso já foi abordado pela literatura que, apesar de tratar desse fato, não traz mais detalhes sobre ele.

Este texto disponibiliza informações sobre as discrepâncias entre os números de pescadores artesanais e de beneficiários do SD. Recorde-se que o SD testemunhou uma expansão bastante acentuada a partir de 2003, associada às alterações nas normas reguladoras, que tenderam a ampliar significativamente o seu acesso. Além do mais, ela esteve relacionada às modificações no valor dos benefícios (referenciado ao do SM) e na sua duração (vinculada à dos períodos de defeso).

Seja como for, as discrepâncias já mencionadas podem descaracterizar o SD. Isso se evidencia, por exemplo, durante o ano de 2010, quando 584,7 mil indivíduos beneficiaram-se do programa, contra 275,1 mil que poderiam tê-lo efetivamente feito (dado que eram pescadores artesanais), resultando em uma diferença de 309,6 mil indivíduos.

Isso gerou uma espécie de sobrecusto: algo que o SD não precisaria contabilizar, caso lidasse com o “esperado” número de pescadores artesanais. Em 2010, para todo o Brasil, o valor foi estimado em R\$ 638,4 milhões (em moeda de julho desse ano) ou em R\$ 767,2 milhões (em moeda de setembro de 2013).

Em algum grau, isso significa uma descaracterização do programa, que pode muito bem ameaçar sua continuidade no futuro – remoto ou até mesmo próximo. E, dados os vários méritos do SD, não só sociais como também ambientais, esse certamente não é um cenário desejável.

REFERÊNCIAS

- AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**: a experiência brasileira. 1. ed. São Paulo: Abet, 1998.
- BARBOSA, A. de F. O conceito de trabalho informal, sua evolução histórica e o potencial analítico atual: para não jogar a criança fora junto com a água do banho. *In*: OLIVEIRA, R. V. de; GOMES, D.; MOREIRA, I. T. **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho**: das origens às novas abordagens. 1. ed. João Pessoa: Editora UFPB, 2011. p. 105-159.
- CACCIAMALI, M. C. Globalização e processo de informalidade. **Economia e sociedade**, v. 14, p. 153-174, jul. 2000.
- CORTÉS, F. La metamorfosis de los marginales: la polémica sobre el sector informal en América Latina. *In*: TOLEDO, E. de la G. **Tratado latinoamericano de sociología del trabajo**. 1. ed. México (D. F.): Fondo de Cultura Económica, 2000. p. 592-618.
- DELGADO, G. C. **O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira**: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. Brasília: Ipea, 2004.

DELGADO, G. C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. (ed.). **A universalização de direitos sociais no Brasil**: a previdência rural nos anos 90. 1. ed. Brasília: Ipea, 2000.

HELLEBRANDT, L. *et al.* Avaliação de políticas públicas aplicadas à pesca artesanal no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 6., 2012, Belém, Pará. **Anais...** Belém: Anppas, 2012.

MARINHO, D.; BALESTRO, M.; WALTER, M. I. (Ed.). **Políticas públicas de emprego no Brasil**: avaliação externa do seguro-desemprego. 1. ed. Brasília: UnB/FAT/MTE, 2010. v. 1.

MORETTO, A. J. **O sistema público de emprego no Brasil**: uma construção inacabada. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 524/2013**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/tcu/..%5Ctcu%5Cpdfs%5CAcordao5242013-TCU-Plen%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARROS, C. S. S. B. de; GOES BARROS, K. R. A. de; CORREA, W. A inoperância do Estado no pagamento do seguro-desemprego do defeso e as suas consequências à biota. **Caderno de graduação – ciências humanas e sociais – UNIT**, v. 1, n. 1, p. 103-113, 2012.

LOURENÇO, C. F.; HENKEL, J. de A. E. S.; MANESCHY, M. C. A. **A segurança social para os pescadores artesanais no Brasil**: estudo de caso no Pará. 1. ed. Chennai: ICSF, 2006. v. 1.