1956
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

SEGURO DEFESO: DIAGNÓSTICO DOS PROBLEMAS ENFRENTADOS PELO PROGRAMA

André Gambier Campos
José Valente Chaves

ipea
Por um Brasil desenvolvido

1956
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, abril de 2014

SEGURO DEFESO: DIAGNÓSTICO DOS PROBLEMAS ENFRENTADOS PELO PROGRAMA*

André Gambier Campos**
José Valente Chaves***

* Os autores agradecem a colaboração de Carlos Henrique Leite Corseuil, Fábio Monteiro Vaz, Gabriel Lopes de Ulyssea, Herton Ellery Araújo e Marcelo Abi-Ramia Caetano, do Ipea; Márcio Alves Borges, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Bárbara Almeida, Clemeson Pinheiro da Silva, Humberto Gomes Hazin, Sérgio Gomes de Mattos e Vladimir Formiga, do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); Allysson Silva Paulista, Fábio Granja e Barros, Ronaldo Quintanilha da Silva e Teônio Wellington Martins, do Tribunal de Contas da União (TCU).
** 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 do Ipea. *E-mail*: <jose.valente@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: I38; J08; J65

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA 9

3 DISCREPÂNCIAS DO SEGURO DEFESO 28

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 46

REFERÊNCIAS 47

ANEXOS 50

SINOPSE

Com diversos méritos, o Seguro Defeso situa-se na confluência das políticas sociais e ambientais definidas após a Constituição Federal de 1988 no Brasil. Ele ampara os pescadores artesanais, impedidos de subsistir com seu trabalho durante certo período do ano. Além disso, ele oferece alguma proteção às espécies marinhas, fluviais e lacustres que integram o ecossistema do país. A despeito da relevância de seus papéis sociais e ambientais, o Seguro Defeso defronta-se com problemas relacionados ao fato de o programa direcionar-se a grupos que, aparentemente, não são pescadores artesanais (ou sequer pescadores). Este texto disponibiliza informações sobre discrepâncias entre os pescadores artesanais e os beneficiários do Seguro Defeso – que fazem com que, por vezes, o programa contemple grupos que, ao que tudo indica, não deveria. Ademais, este texto oferece informações sobre os valores envolvidos em tais discrepâncias, em termos de recursos financeiros dedicados ao programa.

Palavras-chave: políticas sociais; políticas ambientais; pescadores artesanais.

ABSTRACT

With plenty of merits, Seguro Defeso (a kind of unemployment benefit) is a program located at the confluence of social and environmental policies, defined after the Constitution of 1988 in Brazil. It supports artisanal fishermen, unable to subsist based on their work during certain period of the year. Furthermore, it offers some protection to aquatic species, comprising the country's ecosystem. Despite the relevance of its social and environmental roles, Seguro Defeso faces several problems nowadays, related to the fact that it benefits groups that apparently are not artisanal fishermen (or even fishermen). This text provides evidences about those problems, focusing at discrepancies between fishermen and beneficiaries of Seguro Defeso, as well as at the financial costs involved in those discrepancies.

Keywords: social policies; environmental policies; artisanal fishermen.

1 INTRODUÇÃO

O Programa Seguro Defeso (SD) surgiu logo no início dos anos 1990, na esteira dos avanços da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Trata-se de uma extensão do Programa Seguro-Desemprego dedicada a um trabalhador específico: o pescador com perfil artesanal. E, além de estar voltado a este pescador, o SD também se encontra focado na preservação de várias espécies do ecossistema brasileiro.

De fato, é possível dizer que o SD é resultado da confluência de políticas sociais e ambientais. Por um lado, ele oferece amparo ao pescador artesanal – que, durante certo período do ano, não consegue retirar sua subsistência de seu trabalho. Por outro, ele viabiliza proteção ao ecossistema de diversas áreas do país – em particular, às espécies marinhas, fluviais e lacustres cuja reprodução é facilitada nesse mesmo período.

O SD encontra-se no foco deste estudo, que procura compreender sua relevante inserção nas políticas sociais e ambientais do Brasil. Para tanto, um conjunto de informações é disponibilizado a respeito dos objetivos perseguidos pelo programa, das instituições envolvidas em sua implantação, dos procedimentos que são seguidos, dos resultados alcançados etc.

Além de apreender os resultados do SD, este trabalho traz uma série de informações sobre os problemas com que se defronta nos últimos anos, em especial, aqueles que se referem ao fato de, por vezes, o programa direcionar-se a indivíduos que não são pescadores artesanais – ou sequer pescadores. Tais problemas foram apontados pela literatura (Barros, Barros e Silva, 2012; Lourenço, Henkel e Maneschy, 2006; Marinho, Balestro e Walter, 2010).

Mas este estudo inova, ao especificar a dimensão desses problemas, trazendo informações sobre: *i)* as discrepâncias entre os números de pescadores artesanais e beneficiários do SD – que fazem com que, por vezes, o programa se dirija a grupos aos quais não deveria; e *ii)* os valores envolvidos em tais discrepâncias, em termos de recursos orçamentários manejados pelo programa – que, por vezes, sofre com um "vazamento" considerável.

Essas informações são originárias de duas bases, ajustadas de forma a tornarem-se comparáveis, conforme os procedimentos detalhados no anexo A deste estudo. Uma delas é o registro administrativo, com os beneficiários que receberam recursos do SD em 2010.[1] Outra delas é o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com os pescadores artesanais que poderiam tornar-se beneficiários do programa, também em 2010.

As informações dessas duas bases são abertas por estados, microrregiões e municípios, possibilitando um detalhamento territorial dos problemas enfrentados pelo SD. Ademais, estes dados são comparados com a hidrologia (marítima, fluvial e lacustre) de cada uma destas unidades, permitindo uma visualização de fatores conexos a tais problemas.

Na primeira seção deste trabalho – excetuando esta introdução –, são descritos os objetivos do SD (sociais e ambientais), os seus personagens (como os pescadores artesanais), a regulação normativa do programa (em termos de princípios e regras), a sua coordenação institucional (distribuída por diversas instituições), a vinculação a outros programas (da seguridade social), a evolução da sua execução física e orçamentária etc.

Na segunda seção, são apresentados diversos números sobre os pescadores artesanais existentes no país, bem como sobre os beneficiários que recebem recursos do SD. Verificam-se discrepâncias em estados, microrregiões e municípios – diversos deles apresentando mais destes beneficiários que daqueles pescadores. Estas discrepâncias traduzem-se em recursos orçamentários, que indicam que, por vezes, o programa concentra-se em locais onde não deveria.

Na terceira seção, são expostas algumas considerações a respeito do SD, não no sentido de descaracterizar sua relevância no conjunto das políticas sociais e ambientais, mas sim no sentido de identificar discrepâncias que, no limite, podem afetar a legitimidade do programa e, assim, ameaçar até mesmo sua continuidade no Brasil.

1. Esta base de dados é disponibilizada pelo portal da transparência da Controladoria-Geral da União (CGU), a partir de dados oriundos da coordenação do programa, realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).

2 CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA

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 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.[2] Isto 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).

2. 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 estas modalidades ao longo do tempo (incluindo o SD), ver Azeredo (1998), Marinho, Balestro e Walter (2010) e Moretto (2007).

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 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).

Outras definições podem ser oferecidas para o pescador artesanal, mas talvez essas duas bastem, se o propósito for circunscrever o seu personagem no SD. Até porque tais definições balizam as normas jurídicas que regulam este programa – incluindo a CF/1988. A propósito, a mobilização de organizações representativas da pesca, durante o período de 1986 a 1988, fez com que o pescador artesanal fosse incorporado a diversas normas constitucionais (Barros, Barros e Silva, 2012; Lourenço, Henkel e Maneschy, 2006).

Há casos em que o pescador artesanal foi incorporado explicitamente na Constituição. Na seara dos direitos sociais, existem: *i)* o Artigo 8º, parágrafo único, que prevê a liberdade de organização e atuação sindical, inclusive a este tipo de trabalhador; *ii)* o Artigo 195, parágrafo 8º, que prevê a inserção do pescador artesanal na Seguridade, com mecanismo de custeio favorecido; e *iii)* o Artigo 201, parágrafo 7º, inciso II, que prevê a vinculação deste trabalhador à Previdência, com sistema de benefício favorecido.

Há outros casos em que o pescador artesanal foi contemplado implicitamente na Constituição. Na seara dos direitos civis, existe o Artigo 1º, inciso III, que prevê mínimos para que a vida humana ocorra sob forma digna. Na seara dos direitos sociais, existem: *i)* o Artigo 6º, que prevê o trabalho como direito; e *ii)* o Artigo 7º, inciso II, que prevê o seguro-desemprego, em caso de falta de trabalho. E, na seara dos direitos ambientais, existe o Artigo 225, parágrafo 1º, inciso I, que prevê a proteção dos ecossistemas, o que se dá inclusive por meio da instituição do defeso.

Quanto às normas infraconstitucionais, são várias as que se referem ao pescador artesanal nos âmbitos trabalhista, previdenciário, ambiental etc. Talvez valha a pena mencionar somente as que concernem diretamente ao SD, objeto específico deste trabalho. Entre elas, as Leis nºs 8.287/1991, 10.779/2003, e 11.959/2009,

bem como as Resoluções nºs 468/2005 e 657/2010 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), a Instrução Normativa nº 1/2011 do Ministério doTrabalho e Emprego (MTE) e as diversas portarias e instruções normativas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A Lei nº 8.287/1991 instituiu o SD como uma modalidade específica do Programa Seguro-Desemprego dedicada ao pescador artesanal, definido nos moldes antes descritos. O benefício do programa correspondia ao pagamento de um salário mínimo mensal, ao longo do período do defeso, em que o trabalhador estaria em situação equiparada à de desemprego involuntário.[3] Este trabalhador deveria comprovar o prévio e ininterrupto exercício da atividade de pesca por intervalo equivalente a, no mínimo, três anos.[4] Esta comprovação se dava pelo Ibama mediante a emissão de registro de pescador profissional, por meio do Registro Geral da Pesca (RGP) – uma certidão de exercício pesqueiro –, bem como por meio de atestado da colônia de pescadores à qual o trabalhador se vinculasse. O custeio do programa era realizado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A definição do período de defeso, bem como dos locais e das espécies animais, era efetuada pelo Ibama. Ademais, o acesso ao programa era controlado pelo MTE – que, à época, se encontrava unido ao Ministério da Previdência Social (MPS).[5] Desse modo, tornava-se evidente uma de suas características: diversas instituições estatais tinham de se envolver para que o pescador artesanal tivesse acesso ao SD.

A Lei nº 10.779/2003 revogou a Lei nº 8.287/1991, passando a ser a norma reguladora do programa. O beneficiário continuou sendo o pescador artesanal com o perfil descrito. O benefício permaneceu como um salário mínimo, pago pelo número de meses do defeso. O acesso ao programa se alterou, mostrando-se ora mais restrito, ora mais ampliado. Por um lado, a nova norma explicitou que, para conseguir o SD, tal pescador não poderia contar com rendimentos provenientes de transferências previdenciárias ou assistenciais, nem poderia dispor de rendimentos oriundos de

3. De acordo com o Artigo 201, parágrafo 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o salário mínimo corresponde à prestação necessária das políticas sociais que impliquem substituição dos rendimentos do trabalhador.
4. Esse prévio e ininterrupto exercício poderia excluir, justamente, os intervalos correspondentes aos períodos de defeso.
5. Acrescente-se que o MPS – então unido ao MTE – seria responsável por emitir comprovantes de pagamento de contribuição previdenciária, necessários para o pescador artesanal acessar o SD.

outras atividades laborais – que não a própria de pesca.[6] Por outro lado, a nova norma explicitou que este pescador poderia contratar auxílio eventual de parceiros em suas atividades laborais, assim como poderia acessar o SD com exercício prévio menor, de apenas um ano após a obtenção de seu RGP. Ressalte-se que os aspectos institucionais mantiveram-se quase os mesmos: custeio efetuado pelo FAT, defeso estabelecido pelo Ibama, controle do acesso pelo MTE.[7] Entretanto, em meio a isto, surgiu uma nova instituição: a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP).[8] Ela seria responsável pela emissão do RGP – que, juntamente com o atestado da colônia de pescadores, serviria para comprovar o exercício de atividade pesqueira, necessário para acessar o SD.

A Lei nº 11.959/2009 estabeleceu os princípios da pesca no país, instituindo uma política de desenvolvimento dessa atividade sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental. Ela não tratou do SD de maneira explícita, de modo que ela não revogou a norma reguladora deste programa – a Lei nº 10.779/2003. Não obstante, ela trouxe uma série de definições a respeito da pesca e do pescador – inclusive em sua modalidade artesanal –, o que teve implicações para o acesso ao SD, no sentido de ampliá-lo. Apenas como exemplo, o conceito de pescador artesanal nela veiculado é bastante amplo, incluindo não apenas o trabalhador diretamente envolvido com a captura das espécies, mas também aquele indiretamente relacionado a esta captura – o trabalhador envolvido com a construção e o reparo de instrumentos de pesca, o transporte e o processamento do produto da pesca etc. Este conceito amplo é utilizado pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) para a concessão do RGP, mas não é adotado pelo MTE na gestão do acesso ao SD – embora esta última instituição, de forma involuntária, acabe por fazê-lo, tal como descrito pela literatura (Brasil, 2013). Ou seja, ainda que a Lei nº 11.959/2009 não tenha versado explicitamente sobre o SD, ela acabou por afetá-lo, no sentido de ampliar seu acesso.

Regulamentando a Lei nº 10.779/2003, a Resolução CODEFAT nº 468/2005 especificou as condições de acesso ao SD, destacando as seguintes: *i)* o trabalhador

6. A norma anterior estabelecia que o pescador artesanal não poderia dispor de rendimentos superiores a determinado nível (CZ$ 60 mil, atualizáveis pela TR).
7. O MPS – sob a figura do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) – continuou responsável por inscrever o pescador artesanal em seu cadastro e, também, por emitir comprovantes de pagamento de contribuição previdenciária.
8. A SEAP foi transformada no MPA em 2009.

precisava contar com registro no RGP como pescador artesanal, com antecedência mínima de um ano da data de início do defeso; *ii)* necessitava contar com inscrição de segurado especial no MPS, além de comprovação de venda de pescado, com o devido recolhimento previdenciário, no ano anterior à data de início do defeso – ou, no mínimo, comprovação do recolhimento de duas parcelas previdenciárias nesse período; *iii)* precisava demonstrar o exercício da pesca artesanal, objeto do defeso, de maneira ininterrupta no período entre o defeso anterior e o corrente; *iv)* necessitava demonstrar que não estava em gozo de benefício de prestação continuada, de natureza previdenciária ou assistencial – com as exceções do auxílio-acidente e da pensão por morte; e *v)* precisava demonstrar que não contava com outro trabalho remunerado e, tampouco, com outra fonte de rendimentos – para além da pesca artesanal. O atendimento destas condições, necessárias para o acesso ao SD, deveriam ser comprovadas mediante vários documentos, entre os quais se destacava a declaração da colônia de pescadores da área de atuação do trabalhador, atestando que ele: *i)* era realmente pescador artesanal com o perfil descrito – trabalhador por conta própria, individual ou familiar, voltado basicamente à subsistência etc.; e *ii)* realizava pesca artesanal, objeto do defeso, de maneira ininterrupta, no período entre o defeso anterior e o corrente.

A Resolução CODEFAT nº 657/2010 revogou a de nº 468/2005, passando a ser a norma regulamentadora da Lei nº 10.779/2003. As condições de acesso ao SD mantiveram-se quase as mesmas, com a exceção de dois aspectos: *i)* em vez da comprovação do recolhimento de, no mínimo, duas parcelas previdenciárias no ano anterior ao início do defeso, o pescador artesanal necessitava comprovar o recolhimento de apenas uma parcela como segurado especial; e *ii)* além do auxílio-acidente e da pensão por morte, o auxílio-reclusão foi acrescido à lista de exceções de benefícios de prestação continuada, previdenciários ou assistenciais, que eram vedados ao pescador artesanal demandante do SD. Apesar de as condições de acesso a este programa manterem-se quase as mesmas, a Resolução CODEFAT nº 657/2010 alterou dois aspectos, que ora ampliaram, ora restringiram tal acesso. Por um lado, em meio aos documentos de comprovação das condições, ela eliminou o atestado da colônia de pescadores. Para comprovar se o trabalhador era pescador artesanal e se realizava sua atividade de maneira ininterrupta, passou a bastar a declaração do próprio pescador. Por outro lado, a Resolução CODEFAT nº 657/2010 explicitou algo ainda não presente na nº 468/2005, que foi a definição mais estrita de pescador, como aquele diretamente responsável pela captura das espécies. Como mencionado, esta definição, utilizada pelo MTE na gestão do acesso ao SD,

conflitava com a mais ampla, adotada pelo MPA na concessão do RGP, que incluía, além do responsável pela captura, o trabalhador envolvido com a construção e o reparo de instrumentos de pesca, o transporte e o processamento do produto da pesca etc. (Brasil, 2013).

A Instrução Normativa nº 1/2011, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do MTE, regulamentou a atuação dos servidores públicos encarregados da gestão do SD – em especial, dos servidores das superintendências regionais de trabalho e emprego (SRTEs), órgãos do MTE distribuídos pelos estados brasileiros. Esta norma trouxe detalhes dos procedimentos a serem adotados para a recepção dos documentos dos pescadores artesanais que demandavam os benefícios do SD, para a verificação se tais documentos comprovavam as condições necessárias para a percepção destes benefícios, para a apuração de denúncias envolvendo indivíduos que pudessem ter indevidamente acessado o SD, para receber de volta os valores que pudessem ter sido indevidamente pagos e assim por diante. Ou seja, a Instrução Normativa nº 1/2011 consistiu em norma voltada à gestão cotidiana do SD – em particular, no âmbito dos órgãos regionais do MTE.

Para encerrar a descrição das normas infraconstitucionais, ainda que não se dedique mais espaço à sua análise, devem ser lembradas as várias portarias e instruções normativas do Ibama – instituição que, atualmente, se encontra vinculada ao MMA. Estas são definidoras das espécies, das áreas e dos períodos de defeso, importantes para compreender a evolução do SD, em especial ao longo da década de 2000. Em linhas gerais, estas normas ampliaram o número e a abrangência territorial e temporal do defeso no país, o que parece ter impactado a evolução do programa. Ressalte-se que, após a Resolução CODEFAT nº 657/2010, estas portarias e instruções normativas passaram a ser emitidas conjuntamente pelo Ibama/MMA e pelo MPA.

QUADRO 1
Vigência das normas reguladoras do Programa Seguro Defeso

	Vigência																									
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Âmbito constitucional																										
Constituição Federal			.																							
Âmbito infra constitucional																										
Lei nº 8.287																										
Lei nº 10.779																										
Lei nº 11.959																										
Âmbito infra legal																										
Resolução CODEFAT nº 468																										
Resolução CODEFAT nº 657																										
Instrução Normativa SPPE/ MTE nº 1																										
Portarias e Instruções Normativas Ibama/MMA																										

Fonte: Brasil (1988; 1991; 2003; 2005; 2009; 2010; 2011) e Portal da Legislação. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>.
Elaboração dos autores.

A partir da análise da evolução normativa, é possível destacar certos aspectos da gestão do SD durante as décadas de 1990 e 2000.

Em primeiro lugar, do ponto de vista institucional, esse programa caracteriza-se pela transversalidade, no sentido de ser necessária a intervenção de várias instituições – estatais e não estatais –, a fim de que o pescador artesanal obtenha o seu benefício. Ao longo do período estudado, verifica-se a intervenção de ao menos seis instituições distintas: o MTE, o MPA, o MPS, o Ibama, a Caixa Econômica Federal (CEF) – que realiza o pagamento do benefício – e as colônias de pescadores.[9]

Em segundo lugar, no que se refere ao tipo de vinculação estabelecida com outros programas da Seguridade Social, o SD dedica-se a uma "mesma" população, aquela ocupada em regime de economia familiar, economia voltada essencialmente à subsistência. Todavia, este programa estabelece uma relação de exclusão com outros programas da seguridade, pois o acesso ao benefício é vedado se o pescador artesanal conta com alguma transferência continuada de rendimentos, previdenciária ou assistencial – ainda que haja exceções, como a do auxílio-acidente, da pensão por morte e, atualmente, do auxílio-reclusão.

Em terceiro lugar, do ponto de vista documental, o acesso do pescador artesanal ao SD depende da apresentação de mais de uma dezena de documentos, sob a forma original e de cópia. Ainda que este conjunto tenha se alterado no decorrer dos anos 1990 e 2000, ele certamente reflete um ponto acima: a natureza transversal do

9. Atualmente, a gestão do SD no âmbito do MTE, que concentra a gestão do programa, conta com o envolvimento: *i)* do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT); *ii)* da Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional (CGSAP), vinculada ao Departamento de Emprego e Salário (DES) e à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE); e *iii)* das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs).

programa, que envolve diversas instituições.[10] Mas, provavelmente, ele também reflete a necessidade de "controlar" de algum modo o acesso ao benefício do SD, que se expandiu sobremaneira no período analisado.

De fato, como constatado a partir da evolução normativa, as regras 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; Brasil, 2013). Aliás, isto foi apontado como uma das causas para a evolução constatada na execução do SD, examinada na sequência.

A tabela 1 e o gráfico 1 trazem 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 em seu início, após a Lei nº 8.287/1991, este número cresceu de maneira constante e, também, bastante moderada, saindo de 2,7 mil, em 1992, para 92,0 mil, em 2002. Isto representou a entrada de 89,3 mil novos beneficiários no programa no lapso de uma década – em média, 8,9 mil a cada ano.

10. Atualmente, de acordo com a Instrução Normativa nº 1/2011 da SPPE/MTE, para conseguir acesso ao benefício do SD, o pescador artesanal precisa disponibilizar doze diferentes documentos, em formato original e cópia: *i)* documento de identificação oficial; *ii)* comprovante de inscrição no Programa de Integração Social (PIS) ou no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); *iii)* comprovante de inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF); *iv)* Carteira de Pescador Profissional, categoria artesanal, emitida e atualizada pelo MPA, cuja data do primeiro registro comprove a antecedência mínima de um ano da data do início do defeso; *v)* comprovante de venda de pescado ou comprovante de recolhimento ao INSS; *vi)* comprovante do Número de Inscrição do Trabalhador (NIT) como segurado especial no MPS; *vii)* comprovante de inscrição no Cadastro Específico do INSS (CEI), quando necessário; *viii)* comprovante de domicílio em nome próprio ou do cônjuge ou de familiar; *ix)* nas situações de defesos instaurados de pesca embarcada, cópia do Certificado de Registro da Embarcação, emitido pelo MPA, com prazo de validade para o exercício da atividade que antecede o defeso, comprovando que a permissão de pesca concedida é direcionada à captura da espécie objeto do defeso; *x)* nas situações de defesos instaurados de pesca embarcada, cópia do Título de Inscrição de Embarcação (TIE), com prazo de validade para o exercício da atividade que antecede o defeso, emitido pelo Ministério da Marinha (MM); *xi)* licença ambiental emitida pela autoridade ambiental ou pesqueira competente, quando for obrigatória para o exercício da atividade pesqueira; e *xii)* declaração prestada junto ao órgão proponente de que não dispõe de outra fonte de renda, que se dedicou à pesca em caráter ininterrupto durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso, e que assume responsabilidade civil e criminal por todas as informações prestadas para fins de concessão do benefício do SD.

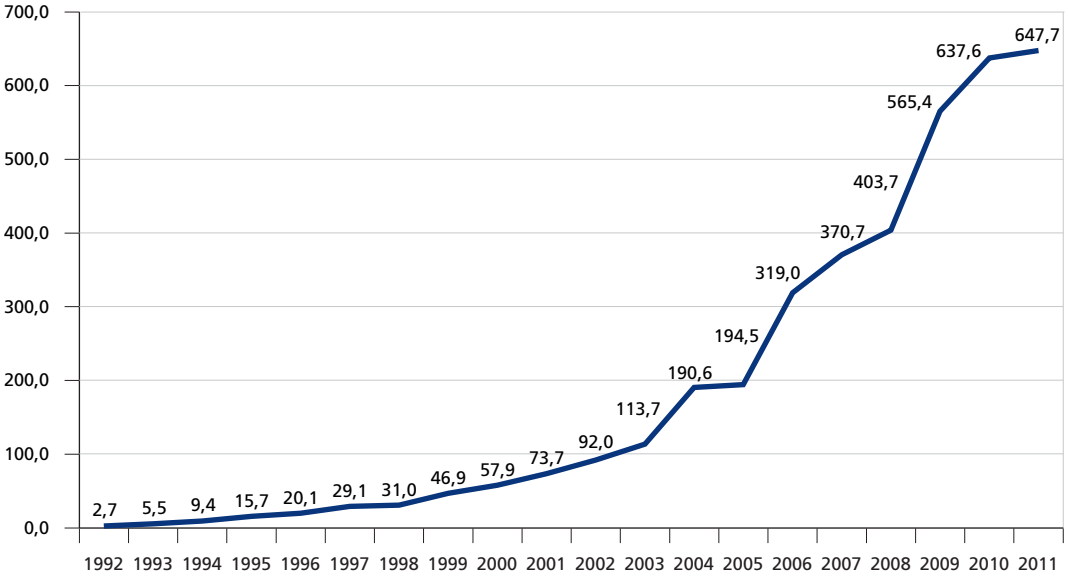
Posteriormente à Lei nº 10.779/2003, esse número passou a aumentar de forma cada vez mais acentuada, passando de 92,0 mil, em 2002, para 647,7 mil, em 2011. Isto significou que 555,7 mil novos beneficiários se incorporaram ao SD no período inferior a uma década – ou 61,7 mil a cada ano, em média. Enfim, 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.

TABELA 1
Número de beneficiários do Programa Seguro Defeso
(Em mil)

Ano	Nº
1992	2,7
1993	5,5
1994	9,4
1995	15,7
1996	20,1
1997	29,1
1998	31,0
1999	46,9
2000	57,9
2001	73,7
2002	92,0
2003	113,7
2004	190,6
2005	194,5
2006	319,0
2007	370,7
2008	403,7
2009	565,4
2010	637,6
2011	647,7

Fonte: MTE e Tribunal de Contas da União (TCU).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 1
Número de beneficiários do Programa Seguro Defeso
(Em mil)



Fonte: MTE e TCU.
Elaboração dos autores.

Como pode ser visto na tabela 2 e no gráfico 2, que trazem a taxa de crescimento no número de beneficiários do SD de um ano para o outro, logo após a Lei nº 8.287/1991, esta taxa mostrou diversos saltos. No período entre 1992 e 1993, ela correspondeu a 104,0%; entre 1993 e 1994, a 71,1%; e entre 1994 e 1995, a 67,6%. Como se tratava do início do programa, este comportamento era de se esperar, não consistindo em grande surpresa.

Todavia, mesmo quando o SD se encontrava estabelecido, ele continuou apresentando saltos elevados no número de beneficiários. Este foi o caso do período entre 1996 e 1997 (45,0%), entre 1998 e 1999 (51,4%) e, principalmente, entre 2003 e 2004 (67,7%), entre 2005 e 2006 (64,0%) e entre 2008 e 2009 (40,0%). No período de quase vinte anos, entre 1992 e 2011, a taxa anual média de aumento foi de 36,1%.

Ao que parece, o incremento do número de beneficiários coincidiu com as alterações das normas reguladoras de acesso ao SD. Isto se mostrou de forma mais clara ao longo da década de 2000, quando este programa se encontrava estabelecido. Logo após a Lei nº 10.779/2003, este número aumentou 67,7%; e, logo após a Resolução CODEFAT nº 468/2005, outros 64,0%.[11]

Acrescenta-se que essa dinâmica representou uma evidência, no sentido de corroborar a literatura antes mencionada. Esta última declarou que, ao menos nos anos 2000, as alterações normativas tenderam a ampliar o acesso ao programa, muito mais que restringi-lo (Hellebrandt *et al.*, 2012; Marinho, Balestro e Walter, 2010; Brasil, 2013).

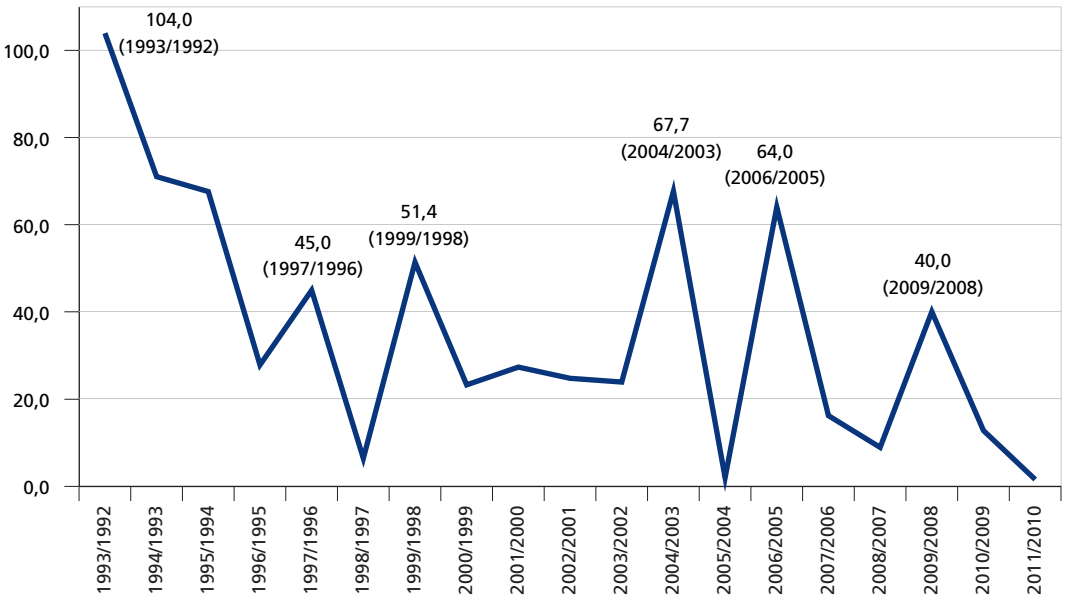
TABELA 2
Variação anual do número de beneficiários do Programa Seguro Defeso
(Em %)

Período	Variação
1993/1992	104,0
1994/1993	71,1
1995/1994	67,6
1996/1995	27,9
1997/1996	45,0
1998/1997	6,4
1999/1998	51,4
2000/1999	23,3
2001/2000	27,4
2002/2001	24,8
2003/2002	23,9
2004/2003	67,7
2005/2004	2,0
2006/2005	64,0
2007/2006	16,2
2008/2007	8,9
2009/2008	40,0
2010/2009	12,8
2011/2010	1,6
Média aritmética simples	36,1

Fonte: MTE e TCU.
Elaboração dos autores.

11. Além destas normas, vale a pena mencionar as portarias e as instruções normativas do Ibama/MMA (e, mais recentemente, também do MPA), definidoras das espécies, das áreas e dos períodos de defeso. Ao longo da década de 2000, estas normas ampliaram o número e a abrangência territorial e temporal do defeso no país, o que teve impacto sobre o número de beneficiários do SD.

GRÁFICO 2
Variação anual do número de beneficiários do Programa Seguro Defeso
(Em %)



Fonte: MTE e TCU.
Elaboração dos autores.

A tabela 3 e o gráfico 3 trazem alguns dados sobre a execução orçamentária do SD, disponíveis a partir do início dos anos 2000. Antes da Lei nº 10.779/2003, esta execução 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.[12] Isto significou, em média, o dispêndio de apenas R$ 24,31 milhões a mais a cada ano do início da década.

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. Em média, isto representou o dispêndio de R$ 178,14 milhões adicionais a cada ano – cerca de sete vezes o valor constatado no começo dos anos 2000.

12. Em R$ médios de 2012, com atualização realizada pelo IPCA/IBGE.

Evidentemente, essa execução foi influenciada pelo número de beneficiários que, como 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 MPA.

Mas tal execução foi influenciada pelo valor de referência dos benefícios – o salário mínimo, cujo valor foi ampliado pelo governo federal, especialmente após 1999.[13] Ademais, também o foi pela duração dos benefícios recebidos por cada pescador artesanal – duração estabelecida pelas normas do Ibama/MMA e do MPA, que ampliaram os períodos em que as espécies deveriam permanecer sob defeso, principalmente após 2003.

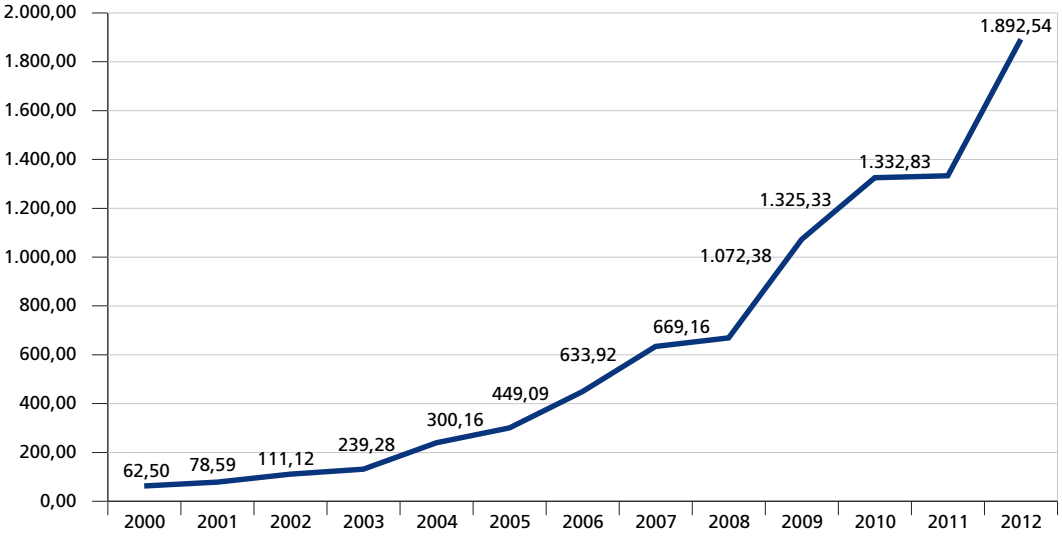
TABELA 3
Execução orçamentária do Programa Seguro Defeso – Execução liquidada
(Em R$ milhões)

Ano	R$
2000	62,50
2001	78,59
2002	111,12
2003	131,25
2004	239,28
2005	300,16
2006	449,09
2007	633,92
2008	669,16
2009	1.072,38
2010	1.325,33
2011	1.332,83
2012	1.892,54

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) do Ministério da Fazenda (MF).
Elaboração dos autores.
Obs.: atualização de valores, para R$ médios de 2012, realizada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

13. Sobre a ampliação do valor do salário mínimo, verificar o anexo B deste trabalho.

GRÁFICO 3
Execução orçamentária do Programa Seguro Defeso – Execução liquidada
(Em R$ milhões)



Fonte: Siafi/MF.
Elaboração dos autores.
Obs.: atualização de valores, para R$ médios de 2012, realizada pelo IPCA/IBGE.

A execução orçamentária do SD é vista também na tabela 4 e no gráfico 4, que trazem a taxa de incremento dos recursos de um ano para o outro, desde o começo da década de 2000. Logo após a promulgação da Lei nº 10.779/2003, esta taxa deu um salto, alcançando 82,3%, entre 2003 e 2004. E, logo após a edição da Resolução CODEFAT nº 468/2005, este fenômeno se repetiu, com a taxa chegando a 49,6%, entre 2005 e 2006, e 41,2%, entre 2006 e 2007.

Ao menos em parte, o incremento dos recursos disponibilizados pelo SD parece ter coincidido com as alterações das normas que regularam o acesso dos beneficiários. E isto parece ter ocorrido não apenas por conta da Lei nº 10.779/2003 e da Resolução CODEFAT nº 468/2005, mas também por ocasião da Lei nº 11.959/2009 e da Resolução CODEFAT nº 657/2010. Afinal, a taxa de crescimento dos recursos deu outro salto entre 2008 e 2009 (60,3%), bem como entre 2011 e 2012 (42,0%).

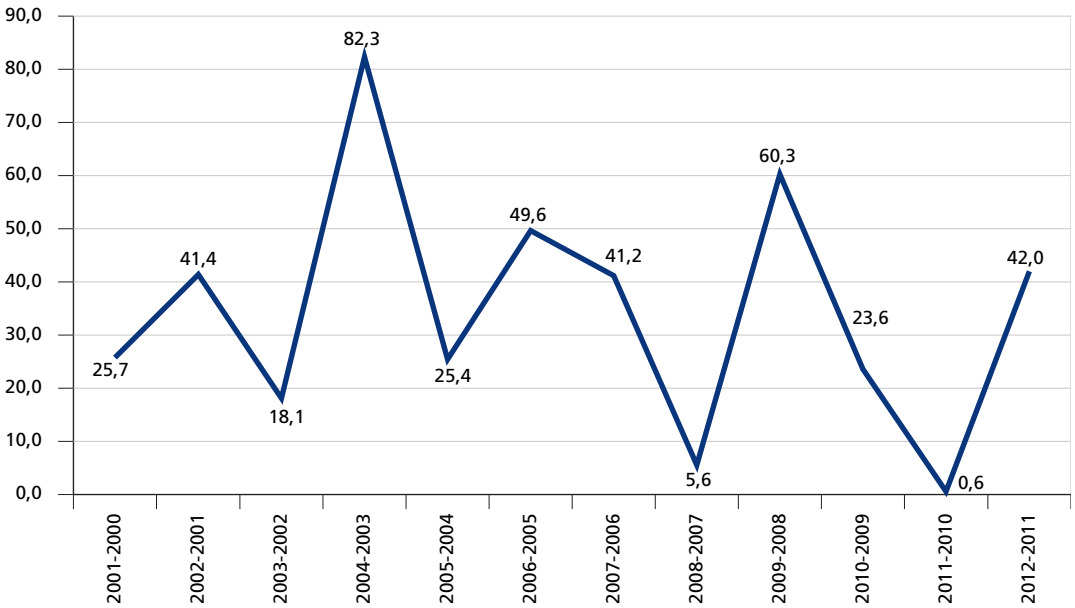
Seja como for, reitera-se que a execução orçamentária do SD não esteve associada apenas às normas que versaram sobre o acesso ao programa – ou seja, sobre o número de seus beneficiários. Esteve associada também às normas que versaram sobre o valor dos benefícios – baseados no salário mínimo, cujo valor foi ampliado pelo governo federal – e, ainda, sobre a duração dos benefícios – vinculados aos períodos de defeso, ampliados pelo Ibama/MMA e pelo MPA.

TABELA 4
Variação anual da execução orçamentária do Programa Seguro Defeso
(Em %)

Período	Variação
2001/2000	25,7
2002/2001	41,4
2003/2002	18,1
2004/2003	82,3
2005/2004	25,4
2006/2005	49,6
2007/2006	41,2
2008/2007	5,6
2009/2008	60,3
2010/2009	23,6
2011/2010	0,6
2012/2011	42,0

Fonte: Siafi/MF.
Elaboração dos autores.
Obs.: execução liquidada.

GRÁFICO 4
Variação anual da execução orçamentária do Programa Seguro Defeso
(Em %)



Fonte: Siafi/MF.
Elaboração dos autores.
Obs.: execução liquidada.

Contrastando os dados da tabela 1 com os da tabela 3, chega-se à tabela 5 e ao gráfico 5. Por meio destes últimos, é possível notar um aumento expressivo do valor médio anualmente disponibilizado a cada beneficiário do SD.[14] Este valor correspondeu a R$ 1,08 mil, em 2000, passando a equivaler a R$ 2,06 mil, em 2011 – último ano com dados disponíveis sobre o número de beneficiários.[15]

Isso ocorreu por diversos motivos, entre os quais, o crescimento do valor dos benefícios – pela valorização do salário mínimo –, assim como o aumento da duração dos benefícios – devido ao maior tempo de defeso, definido pelo Ibama/MMA e pelo MPA (Brasil, 2013). Em termos reais, o aumento do valor médio recebido por cada beneficiário do SD foi de 90,5% ao longo de todo o período.

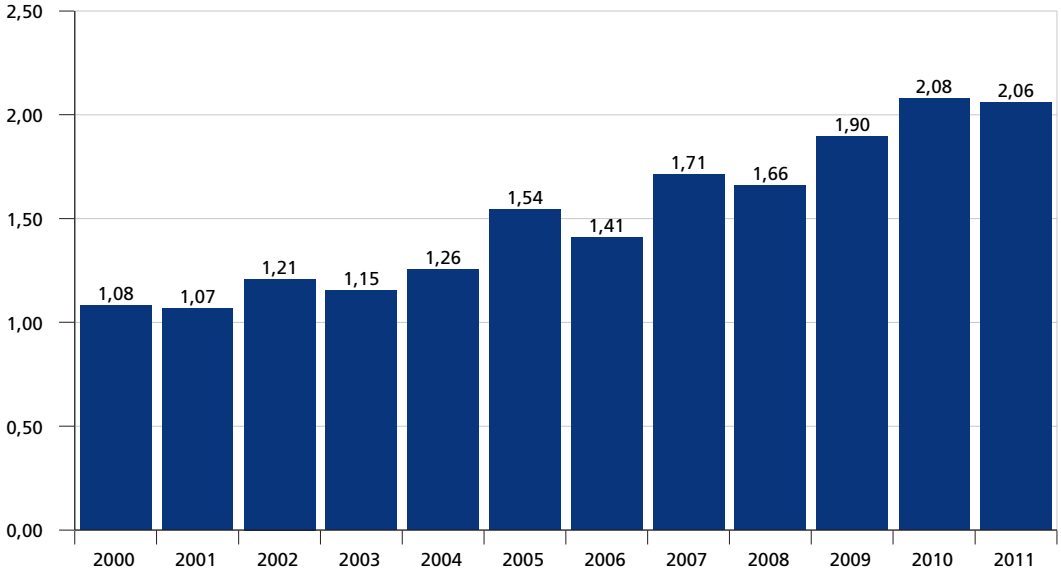
TABELA 5
Valores médios disponibilizados por beneficiário do Programa Seguro Defeso a cada ano
(Em R$ milhares)

Ano	R$/beneficiário
2000	1,08
2001	1,07
2002	1,21
2003	1,15
2004	1,26
2005	1,54
2006	1,41
2007	1,71
2008	1,66
2009	1,90
2010	2,08
2011	2,06

Fonte: Número de beneficiários – MTE e TCU. Valores disponibilizados – Siafi/MF.
Elaboração dos autores.
Obs.: atualização de valores, para R$ médios de 2012, realizada pelo IPCA/IBGE.

14. Esse valor médio anualmente disponibilizado a cada beneficiário corresponde a uma estimativa construída a partir do contraste entre o volume de recursos disponibilizados pelo SD e o seu número de beneficiários. Esta estimativa desconsidera, por exemplo, os recursos que são utilizados exclusivamente nas atividades-meio do programa. De toda maneira, uma estimativa mais precisa do valor médio anualmente disponibilizado a cada beneficiário surgirá mais à frente, na análise das informações censitárias e administrativas.
15. Em R$ médios de 2012, com atualização realizada pelo IPCA/IBGE.

GRÁFICO 5
Valores médios disponibilizados por beneficiário do Programa Seguro Defeso a cada ano
(Em R$ milhares)



Fonte: Número de beneficiários – MTE e TCU. Valores disponibilizados – Siafi/MF.
Elaboração dos autores.
Obs.: atualização de valores, para R$ médios de 2012, realizada pelo IPCA/IBGE.

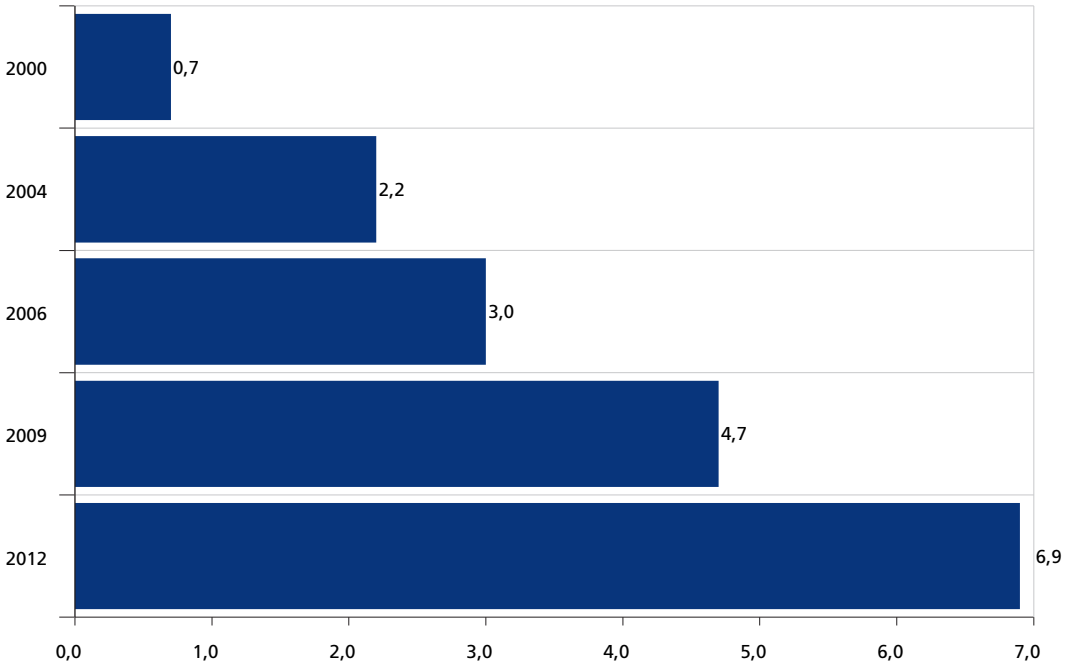
Acrescenta-se que, ao longo da década de 2000, o SD representou parcelas crescentes do dispêndio do seguro-desemprego como um conjunto. Como visto na tabela 6 e no gráfico 6, em 2000, o SD respondia por somente 0,7% do gasto efetuado por todas as modalidades de seguro-desemprego. De modo crescente e contínuo, esta porcentagem se ampliou, alcançando 6,9% em 2012. Ou seja, a execução do SD ganhou relevância sob todas as perspectivas – até mesmo sob aquela que diz respeito à sua participação no conjunto da execução do Programa Seguro-Desemprego.

TABELA 6
Participação da execução orçamentária do Programa Seguro Defeso na execução de todas as modalidades do seguro-desemprego

Ano	Seguro Defeso (A) (Em R$ nominais – em milhões)	Todas as modalidades de seguro-desemprego (B) (Em R$ nominais – em milhões)	(A) / (B) (Em %)
2000	29,21	4.094,38	0,7
2004	158,45	7.182,46	2,2
2006	331,12	10.946,74	3,0
2009	908,32	19.512,59	4,7
2012	1.892,54	27.613,75	6,9

Fonte: Siafi/MF.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 6
Participação da execução orçamentária do Programa Seguro Defeso na execução de todas as modalidades do seguro-desemprego
(Em %)



Fonte: Siafi/MF.
Elaboração dos autores.

Em resumo, quais as razões dessa evolução da execução do SD? Em sua ampla maioria, elas foram explicitadas anteriormente. Quanto à execução física, destacam-se as alterações das normas reguladoras de acesso ao programa, que tenderam a ampliar as possibilidades deste acesso e, consequentemente, o número efetivo de beneficiários. Alterações promovidas pelas Leis – de que são exemplos as nºs 10.779/2003 e 11.959/2009 –, pelas Resoluções do CODEFAT – nºs 468/2005 e 657/2010 – e pelas portarias e instruções normativas do Ibama/MMA e do MPA – de diversos números – instituidoras de defesos, que abrangeram mais espécies, em mais localidades do país.

Quanto à execução orçamentária do SD, destacam-se não só as alterações das normas reguladoras de acesso ao programa, mas também as modificações no valor de referência dos benefícios – valor ampliado, juntamente com o do salário mínimo –, bem como as transformações na duração dos benefícios – duração estendida, juntamente com a dos períodos de defeso. Seja como for, todas estas razões, que ajudam

a explicar a evolução da execução do SD, foram mencionadas pela literatura antes referida – com destaque para Hellebrandt *et al.* (2012), Marinho, Balestro e Walter (2010) e Brasil (2013).

O problema é que essa execução, traduzida em números crescentes de beneficiários e dispêndios, pode colocar em risco o próprio SD. Estes números cresceram de modo tão rápido e acentuado que, no debate travado nas esferas públicas, o programa passou a ser encarado com ressalvas. Apesar de suas virtudes, associadas a seus objetivos sociais e ambientais, o SD passou a ser criticado por diversas instituições, chegando até mesmo a ser retratado nas seções policiais dos veículos jornalísticos (Duarte, 2011; Fabrini, 2011; Mendes, 2010; Veloso, 2013). Nestas seções, o programa enfrentou um autêntico processo de desconstrução, calcado em acusações de ilegalidade.

Nas páginas a seguir, apresenta-se uma série de informações, que podem ajudar a entender porque o SD chegou a tal ponto. Estes dados estão focados principalmente em discrepâncias, entre os números de pescadores artesanais e beneficiários do programa. Pelo que é possível observar, tais números não coincidem – sendo que, na maior parte do país, os de beneficiários são superiores aos de pescadores. Baseadas em vários fatores – inclusive ilegalidades –, estas discrepâncias podem ameaçar a continuidade do programa ao afetar seus atributos de legitimidade, calcados nos méritos de seus objetivos ambientais e sociais. Daí a importância do que se apresenta a seguir, que pode ajudar a identificar os problemas com que se defronta o SD.

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, estes dados foram apresentados anteriormente, constando nas tabelas e gráficos 1 e 5.

Este trabalho 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 a falar 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. Estas divergências podem ser analisadas em termos de intensidades (diferenças entre os números), de localizações (diferenças em estados, microrregiões e municípios) e, também, de impactos (orçamentários, sobretudo).

Os métodos adotados para viabilizar a comparação entre as duas fontes – os dados da administração do SD, de um lado; e os dados do censo, de outro – são apresentados no anexo A deste trabalho. Mas vale a pena adiantar alguns deles, como a utilização de 2010 como marco temporal de análise. Como o Censo do IBGE refere-se a esse ano, as informações administrativas foram consolidadas também para 2010, de forma a fazê-las coincidir.

Ademais, a fim de possibilitar a identificação dos pescadores artesanais, os dados do censo foram filtrados, seguindo as regras da legislação do SD. Em 2010,[16] esta consistia na Lei nº 10.779/2003 e na Resolução CODEFAT nº 468/2005, que definiam filtros para identificar estes pescadores: *i)* trabalhadores por conta própria, não remunerados ou na produção para o próprio consumo; *ii)* ocupados como pescadores; *iii)* ocupados no setor de pesca; *iv)* que não contavam com transferências previdenciárias ou assistenciais; e *v)* que não contavam com outros trabalhos remunerados.

Por meio da aplicação cumulativa desses filtros, é possível identificar os pescadores artesanais no censo com os traços antes descritos: trabalhadores rurais e informais, laborando por conta própria, com o apoio mútuo e não remunerado de seus familiares, com a finalidade básica de prover a subsistência destes últimos e assim por diante (Barbosa, 2011; Cacciamali, 2000; Cortés, 2000; Delgado e Cardoso Júnior, 2000; Delgado, 2004).

16. Ou, mais especificamente, em julho de 2010 – mês de referência do Censo Demográfico do IBGE.

3.1 Discrepâncias entre os números de pescadores artesanais e beneficiários do Seguro Defeso

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, correspondem aos que auferiram o benefício do SD, mesmo sem apresentar o perfil definido na legislação do programa.

Observando a sua distribuição territorial, na tabela 7 e nos gráficos 7 e 8, essa diferença mostrou-se mais acentuada nos seguintes estados – em ordem decrescente:

- Pará: 67,9 mil pescadores e 166,1 mil beneficiários,[17] com uma diferença de 98,3 mil indivíduos;
- Maranhão: 39,1 mil pescadores e 80,0 mil beneficiários, com uma diferença de 40,9 mil;
- Bahia: 33,4 mil pescadores e 70,7 mil beneficiários, com uma diferença de 37,3 mil;
- Piauí: 5,0 mil pescadores e 25,2 mil beneficiários, com uma diferença de 20,1 mil;
- Amazonas: 26,2 mil pescadores e 45,8 mil beneficiários, com uma diferença de 19,6 mil;
- Santa Catarina: 6,1 mil pescadores e 18,2 mil beneficiários, com uma diferença de 12,1 mil;
- Sergipe: 7,4 mil pescadores e 18,0 mil beneficiários, com uma diferença de 10,6 mil;
- Minas Gerais: 4,5 mil pescadores e 13,9 mil beneficiários, com uma diferença de 9,3 mil;
- Rio Grande do Sul: 4,7 mil pescadores e 13,1 mil beneficiários, com uma diferença de 8,4 mil;
- Espírito Santo: 3,8 mil pescadores e 11,4 mil beneficiários, com uma diferença de 7,6 mil;
- Rio Grande do Norte: 6,8 mil pescadores e 13,8 mil beneficiários, com uma diferença de 7,0 mil;

17. Na descrição da diferença por estados, ao se mencionar *pescadores*, está se referindo a *pescadores artesanais*.

- Paraíba: 6,9 mil pescadores e 13,3 mil beneficiários, com uma diferença de 6,5 mil;
- Amapá: 2,9 mil pescadores e 9,4 mil beneficiários, com uma diferença de 6,5 mil;
- Alagoas: 7,9 mil pescadores e 13,9 mil beneficiários, com uma diferença de 6,1 mil;
- Mato Grosso: 2,0 mil pescadores e 6,8 mil beneficiários, com uma diferença de 4,8 mil;
- Paraná: 3,5 mil pescadores e 8,1 mil beneficiários, com uma diferença de 4,7 mil;
- São Paulo: 6,6 mil pescadores e 11,2 mil beneficiários, com uma diferença de 4,6 mil;
- Acre: 1,2 mil pescadores e 5,3 mil beneficiários, com uma diferença de 4,2 mil;
- Roraima: 1,5 mil pescadores e 4,9 mil beneficiários, com uma diferença de 3,4 mil;
- Mato Grosso do Sul: 1,6 mil pescadores e 4,3 mil beneficiários, com uma diferença de 2,7 mil;
- Tocantins: 1,8 mil pescadores e 4,3 mil beneficiários, com uma diferença de 2,5 mil;
- Rondônia: 1,7 mil pescadores e 4,0 mil beneficiários, com uma diferença de 2,3 mil; e
- Goiás: 0,3 mil pescadores e 1,4 mil beneficiários, com uma diferença de 1,1 mil.

Considerando somente os estados do Pará, do Maranhão, da Bahia, do Piauí, do Amazonas e de Santa Catarina, somam-se 73,8% das diferenças calculadas para o SD em todo o país. Isto 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.

Ao que parece, no Pará, no Maranhão, na Bahia, no Piauí, no Amazonas e em 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.

Apesar de exibirem uma diferença acentuada, reveladora de um SD provavelmente superdimensionado, os estados do Pará, do Maranhão, da Bahia e do Amazonas também apresentaram um número elevado de pescadores artesanais em 2010. Assim

como o Ceará, que não mostrou uma diferença expressiva – a propósito, neste estado, havia mais destes pescadores que de beneficiários do SD, coisa que ocorria igualmente em Pernambuco e no Rio de Janeiro.[18]

No Ceará, em Pernambuco e no Rio de Janeiro, o programa pareceu não alcançar todos os pescadores artesanais que poderiam ser por ele protegidos. No primeiro estado, em 2010, havia 18,0 mil pescadores, contra 12,1 mil beneficiários – diferença de 5,9 mil indivíduos. Em Pernambuco, havia 6,7 mil pescadores, contra 3,1 mil beneficiários – diferença de 3,7 mil. E, no Rio de Janeiro, havia 7,7 mil pescadores, contra 6,1 mil beneficiários – diferença de 1,6 mil.

Ressalva-se que essa situação relatada no Ceará, em Pernambuco e no Rio de Janeiro, onde o SD pareceu não chegar a todos os que poderiam dele se beneficiar, pode ser reflexo da ausência de defeso estabelecido para as espécies – ou ao menos parte das espécies. Ou seja, ainda que haja mais pescadores – e pescadores artesanais –, ao menos do ponto de vista das normas reguladoras, eles podem não se encaixar no perfil do programa, de forma que este último pode não estar subdimensionado em tais estados.

TABELA 7
Número de pescadores artesanais e beneficiários do Programa Seguro Defeso – Por estado (2010)

Unidade Código – nome	Número de pescadores (A)	Número de beneficiários (B)	Diferença (B-A)
11 – Rondônia	1.733	3.993	2.260
12 – Acre	1.170	5.341	4.171
13 – Amazonas	26.211	45.809	19.598
14 – Roraima	1.515	4.940	3.425
15 – Pará	67.859	166.106	98.247
16 – Amapá	2.909	9.354	6.445
17 –Tocantins	1.775	4.283	2.508
21 – Maranhão	39.093	80.016	40.923
22 – Piauí	5.027	25.146	20.119
23 – Ceará	17.970	12.086	-5.884
24 – Rio Grande do Norte	6.814	13.824	7.010
25 – Paraíba	6.846	13.304	6.458
26 – Pernambuco	6.726	3.079	-3.647
27 – Alagoas	7.859	13.915	6.056

(Continua)

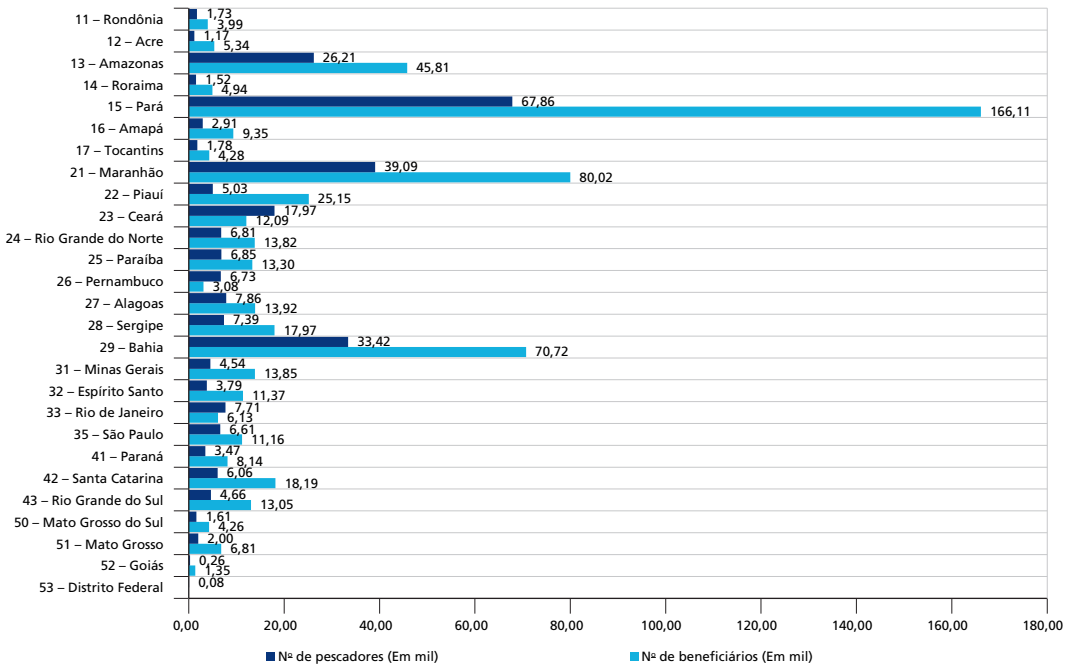
18. A respeito do número de pescadores artesanais e beneficiários do SD no Ceará, conferir IDT (2013).

(Continuação)

Unidade Código – nome	Número de pescadores (A)	Número de beneficiários (B)	Diferença (B-A)
28 – Sergipe	7.389	17.966	10.577
29 – Bahia	33.416	70.719	37.303
31 – Minas Gerais	4.540	13.852	9.312
32 – Espírito Santo	3.791	11.367	7.576
33 – Rio de Janeiro	7.713	6.128	-1.585
35 – São Paulo	6.606	11.157	4.551
41 – Paraná	3.473	8.140	4.667
42 – Santa Catarina	6.063	18.185	12.122
43 – Rio Grande do Sul	4.655	13.052	8.397
50 – Mato Grosso do Sul	1.612	4.262	2.650
51 – Mato Grosso	1.998	6.809	4.811
52 – Goiás	259	1.351	1.092
53 – Distrito Federal	77	1	-76
Não identificado	0	470	470
Total	**275.099**	**584.655**	**309.556**

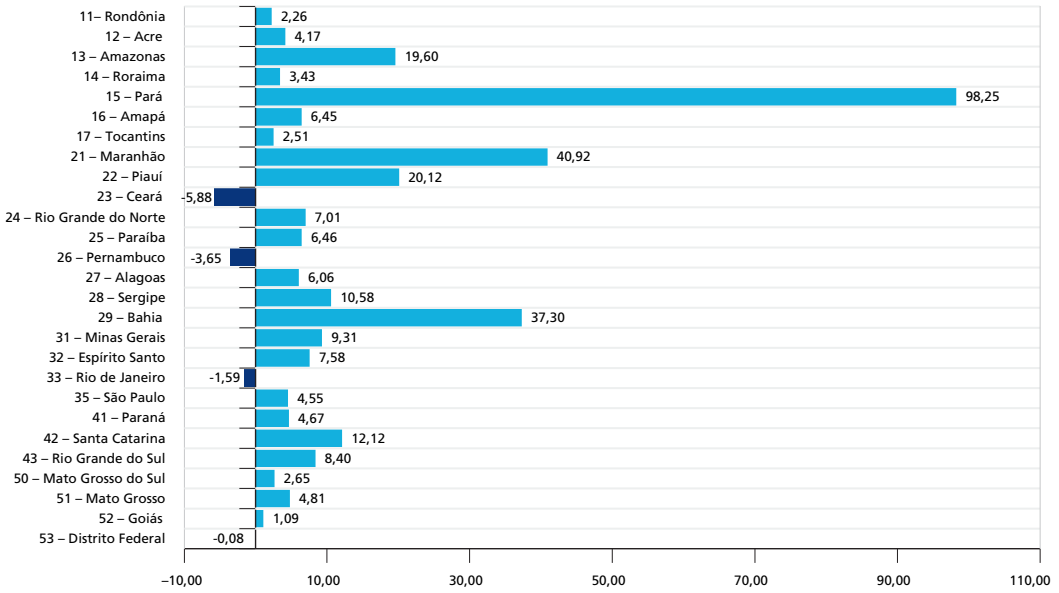
Fonte: Número de beneficiários – MTE/MPA/CGU-Portal da Transparência. Número de pescadores artesanais – Censo Demográfico/IBGE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 7
Número de pescadores artesanais e beneficiários do Programa Seguro Defeso – por estado (2010)
(Em milhares)



Fonte: Número de beneficiários – MTE/MPA/CGU-Portal da Transparência. Número de pescadores artesanais – Censo Demográfico/IBGE.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 8
Diferença entre o número de pescadores artesanais e beneficiários do Programa Seguro Defeso – por estado (2010)
(Em milhares)



Fonte: Número de beneficiários – MTE/MPA/CGU-Portal da Transparência. Número de pescadores artesanais – Censo Demográfico/IBGE.
Elaboração dos autores.

3.2 Valores envolvidos em tais discrepâncias

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. Ou seja, o programa amparou indivíduos que, segundo as normas reguladoras, não deveriam ser por ele protegidos – pescadores que não eram artesanais ou até mesmo não pescadores.

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: em 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 salário mínimo – R$ 510,00 nominais nesse ano.

O número médio de parcelas recebidas pelos beneficiários durante 2010 é encontrado no gráfico 9, que indica que essa média foi de 3,9 parcelas em todo o Brasil, oscilando entre 3,2 e 4,3 parcelas nos estados que contam com mais beneficiários que pescadores artesanais, assim como entre 4,5 e 4,7 parcelas naqueles que mostram situação inversa.

O valor do sobrecusto do SD, resultado da multiplicação descrita antes, é apresentado na tabela 8 e no gráfico 10. No Brasil, ao longo de 2010, em moeda de julho desse ano,[19] este valor foi estimado em R$ 638,4 milhões. E, em moeda de setembro de 2013, em R$ 767,2 milhões – atualização pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE.

Analisando a sua distribuição territorial, ainda na tabela 8 e no gráfico 10, esse valor mostrou-se mais elevado nos seguintes estados – em ordem decrescente:

- Pará: sobrecusto do SD estimado em R$ 237,1 milhões ao longo de 2010 – em moeda de setembro de 2013;
- Maranhão: R$ 100,3 milhões;
- Bahia: R$ 86,8 milhões;
- Piauí: R$ 50,5 milhões;
- Amazonas: 46,0 milhões;
- Santa Catarina: R$ 28,0 milhões;
- Sergipe: R$ 24,2 milhões;
- Minas Gerais: R$ 21,6 milhões;
- Rio Grande do Sul: R$ 21,4 milhões;
- Espírito Santo: R$ 19,5 milhões;
- Amapá: R$ 16,3 milhões;
- Rio Grande do Norte: R$ 16,0 milhões;
- Alagoas: R$ 15,3 milhões;

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

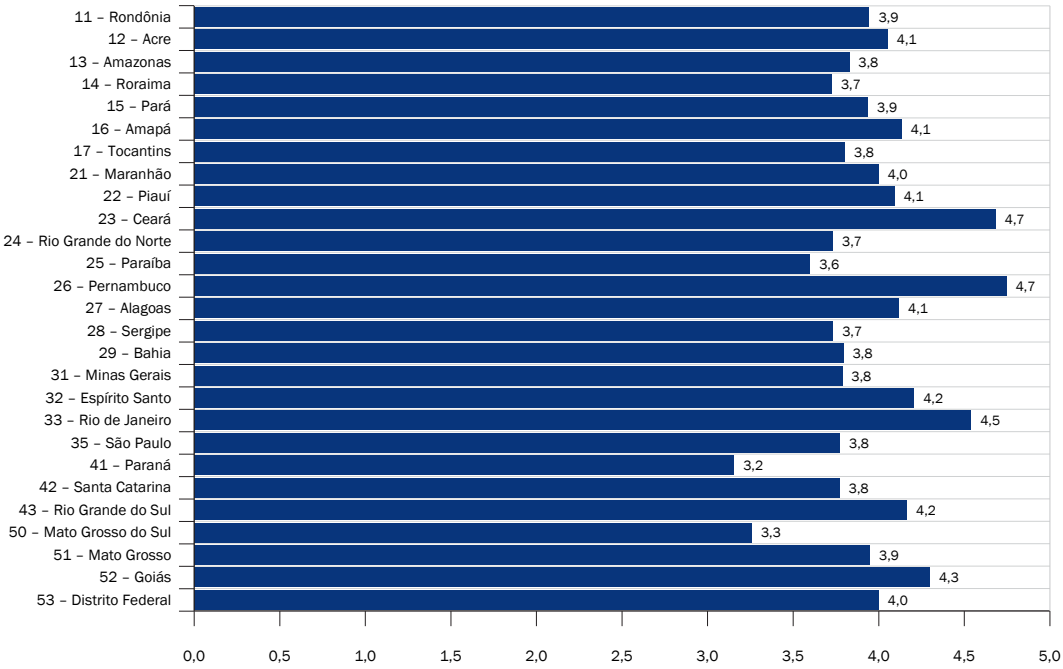
- Paraíba: R$ 14,2 milhões;
- Mato Grosso: R$ 11,7 milhões;
- São Paulo: R$ 10,5 milhões;
- Acre: R$ 10,4 milhões;
- Paraná: R$ 9,0 milhões;
- Roraima: R$ 7,8 milhões;
- Tocantins: R$ 5,8 milhões;
- Rondônia: R$ 5,5 milhões;
- Mato Grosso do Sul: R$ 5,3 milhões; e
- Goiás: R$ 2,9 milhões.

Considerando-se apenas os estados com os maiores valores – Pará, Maranhão, Bahia, Piauí, Amazonas e Santa Catarina –, chega-se a 71,5% do sobrecusto estimado para o SD em todo o país. Isto 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.

Em resumo, se um número expressivo de indivíduos acessou os benefícios do SD ao longo de 2010, mesmo sem se encaixar no perfil do programa, isto pôde ser contabilizado em termos orçamentários, como uma espécie de sobrecusto. O valor estimado para este, utilizando os parâmetros antes descritos, chegou a R$ 638,4 milhões, em moeda de julho de 2010, e a R$ 767,2 milhões, em moeda de setembro de 2013. Valor não desprezável, ao considerar que representou aproximadamente 54% do valor liquidado na execução do programa em 2010 – em moeda média desse ano.[20]

20. A execução liquidada do SD em 2010, em R$ médios deste mesmo ano, correspondeu ao total de R$ 1,18 bilhão, de acordo com o Siafi/MF. Os R$ 638,4 milhões de sobrecusto, em R$ de julho de 2010, representaram cerca de 54% deste total.

GRÁFICO 9
Número médio de benefícios anualmente recebidos por beneficiário do Programa Seguro Defeso



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

TABELA 8
Sobrecustos do Programa Seguro Defeso por conta da diferença entre o número de pescadores artesanais e beneficiários
(Em R$)

Unidade código – nome	De jul. 2010	De set. 2013
11 – Rondônia	4.546.607,21	5.464.310,26
12 – Acre	8.617.968,54	10.357.449,35
13 – Amazonas	38.258.415,66	45.980.627,63
14 – Roraima	6.506.466,95	7.819.754,92
15 – Pará	197.268.916,66	237.086.362,41
16 – Amapá	13.585.989,72	16.328.233,24
17 – Tocantins	4.863.072,31	5.844.651,78
21 – Maranhão	83.464.140,10	100.310.833,06
22 – Piauí	41.987.383,29	50.462.263,09
23 – Ceará	0,00	0,00
24 – Rio Grande do Norte	13.343.522,83	16.036.825,99
25 – Paraíba	11.852.085,28	14.244.351,48
26 – Pernambuco	0,00	0,00
27 – Alagoas	12.718.696,74	15.285.882,82
28 – Sergipe	20.136.486,24	24.200.904,81

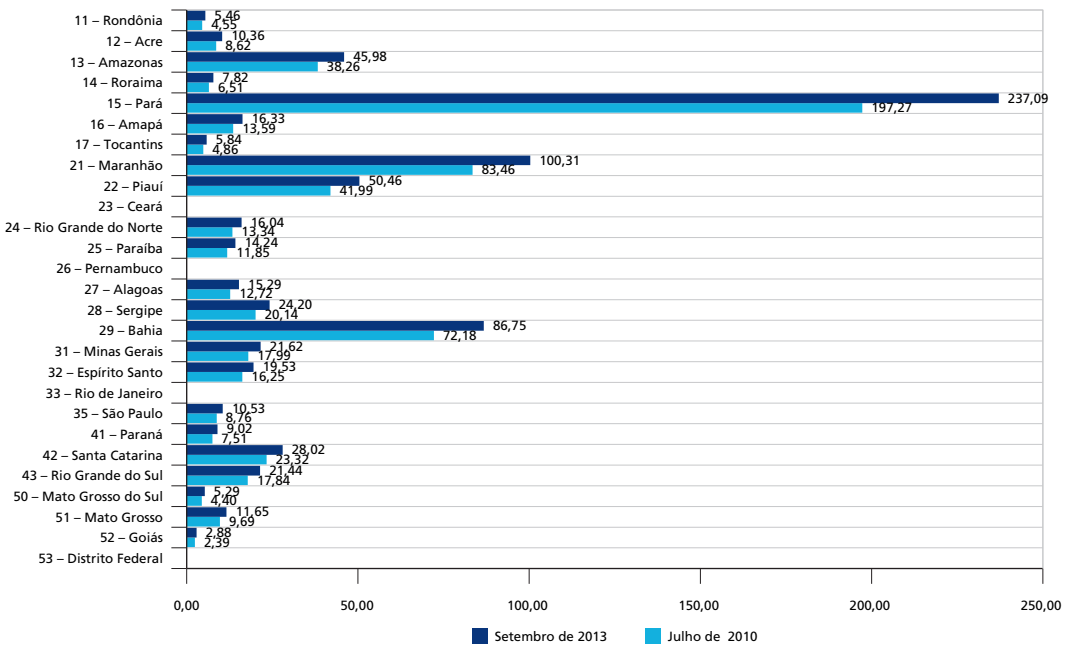
(Continua)

(Continuação)

Unidade código – nome	De jul. 2010	De set. 2013
29 – Bahia	72.183.132,73	86.752.827,84
31 – Minas Gerais	17.985.423,48	21.615.664,05
32 – Espírito Santo	16.254.169,04	19.534.967,17
33 – Rio de Janeiro	0,00	0,00
35 – São Paulo	8.758.967,92	10.526.908,53
41 – Paraná	7.509.231,67	9.024.921,16
42 – Santa Catarina	23.315.655,44	28.021.768,61
43 – Rio Grande do Sul	17.837.937,79	21.438.409,33
50 – Mato Grosso do Sul	4.402.998,01	5.291.714,47
51 – Mato Grosso	9.689.399,22	11.645.141,33
52 – Goiás	2.394.220,10	2.877.477,83
53 – Distrito Federal	0,00	0,00
Sem identificação	902.190,00	1.084.291,17
Total	**638.383.076,94**	**767.236.542,35**

Fonte: Censo Demográfico/IBGE e Registro Administrativo/MTE-MPA-CGU-Portal da Transparência.
Elaboração dos autores.
Obs.: atualização de valores, de R$ de 07/2010 para R$ de 09/2013, realizada pelo IPCA/IBGE (Multiplicador = 1,2018).

GRÁFICO 10
Sobrecustos do Programa Seguro Defeso por conta da diferença entre o número de pescadores artesanais e beneficiários
(Em R$ milhões)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE e Registro Administrativo/MTE-MPA-CGU-Portal da Transparência.
Elaboração dos autores.
Obs.: atualização de valores, de R$ de 07/2010 para R$ de 09/2013, realizada pelo IPCA/IBGE (Multiplicador = 1,2018).

3.3 Estados com as maiores discrepâncias

A seguir, apresentam-se informações sobre as diferenças entre o número de pescadores artesanais e beneficiários do SD nas microrregiões dos estados em que elas são mais acentuadas: Pará, Maranhão, Bahia, Piauí, Amazonas e Santa Catarina.[21]

Essas informações são exibidas sob a forma de mapas, em que as diferenças são agrupadas em categorias, representadas por cores e/ou tonalidades distintas. Nestes mapas, encontram-se os dados hidrológicos, com as posições de rios e lagos nas microrregiões dos estados. Estas informações ajudam a compreender os contextos em que surgem as diferenças entre o número de pescadores artesanais e beneficiários do SD.

No Pará, as microrregiões que apresentam as diferenças mais significativas, com mais beneficiários que pescadores artesanais, são as de Arari, Cametá, Tucuruí e Furos de Breves. Com a exceção parcial de Arari, que possui acesso ao Atlântico, as demais microrregiões só contam com rios e lagos, destacando-se as bacias dos rios Tocantins e Amazonas. Dessa forma, com a exceção parcial de Arari, as diferenças entre pescadores artesanais e beneficiários no Pará estão vinculadas principalmente ao contexto da pesca fluvial (mapa 1).

No Maranhão, as maiores diferenças entre beneficiários e pescadores artesanais, a favor dos primeiros, estão nas microrregiões da Baixada Maranhense e do Pindaré. Estas só contam com rios e lagos, com destaque para as bacias dos rios Mearim, Pericumã e Turiaçu. Desse modo, as diferenças existentes entre pescadores artesanais e beneficiários no Maranhão estão associadas essencialmente ao contexto da pesca fluvial (mapa 2).

Na Bahia, as microrregiões que exibem as diferenças mais expressivas, com mais beneficiários que pescadores artesanais, são as de Juazeiro, Barra e Bom Jesus da Lapa, situadas na bacia do rio São Francisco. Mas há outras que também apresentam diferenças, como as de Santo Antônio de Jesus e Valença, que estão localizadas na borda do Atlântico, mas também nas bacias de diversos rios, como o Jequiriçá, Cairu, Jequié e outros. De toda maneira, em que pese à pesca oceânica em certas microrregiões, as diferenças envolvendo beneficiários e pescadores artesanais na Bahia estão vinculadas especialmente ao contexto da pesca fluvial (mapa 3).

21. Essas informações são apresentadas por microrregiões a fim de mitigar eventuais distorções entre as localidades de residência (dos pescadores), trabalho (de pesca) e saque dos benefícios do SD – distorções que poderiam surgir ao apresentar as informações por municípios. De acordo com o IBGE, no Brasil, em 2010, havia 558 microrregiões distintas, agregando 5.565 municípios diferentes.

No Piauí, as maiores diferenças entre beneficiários e pescadores artesanais, em favor dos primeiros, encontram-se na microrregião do litoral piauiense. Esta conta com acesso ao Atlântico e também com bacias de alguns rios, como o Carpina, Camurupim, São Miguel e Portinho. De toda forma, em que pese à pesca fluvial, as diferenças entre pescadores artesanais e beneficiários no Piauí estão associadas principalmente ao contexto da pesca oceânica (mapa 4).

No Amazonas, as microrregiões que apresentam as diferenças mais significativas, com mais beneficiários que pescadores artesanais, são as de Itacoatiara, Manaus, Coari e Alto Solimões. Estas só contam com rios e lagos, com destaque para as bacias dos rios Amazonas, Negro e Solimões. Desse modo, as diferenças existentes entre pescadores artesanais e beneficiários no Amazonas estão associadas somente ao contexto da pesca fluvial (mapa 5).

Em Santa Catarina, as maiores diferenças entre beneficiários e pescadores artesanais, a favor dos primeiros, estão nas microrregiões de Tubarão e Florianópolis. Estas estão situadas na borda do Atlântico, mas também contam com as bacias de diversos rios, como o Capivari, o Tubarão, o D'una, o Cubatão e o Biguaçu. De toda maneira, em que pese à pesca fluvial, as diferenças envolvendo beneficiários e pescadores artesanais em Santa Catarina estão vinculadas especialmente ao contexto da pesca oceânica (mapa 6).

Apesar desses estados apresentarem mais beneficiários do SD que pescadores artesanais, há microrregiões em cada um deles que se caracterizam pelo fenômeno inverso: mais destes pescadores que daqueles beneficiários. No Pará, por exemplo, isto pode ser visto nas microrregiões de Belém, Bragantina e Salgado, próximas ao oceano. No Maranhão, isto pode ser percebido nas microrregiões do litoral ocidental maranhense e da aglomeração urbana de São Luís, ambas na costa oceânica.

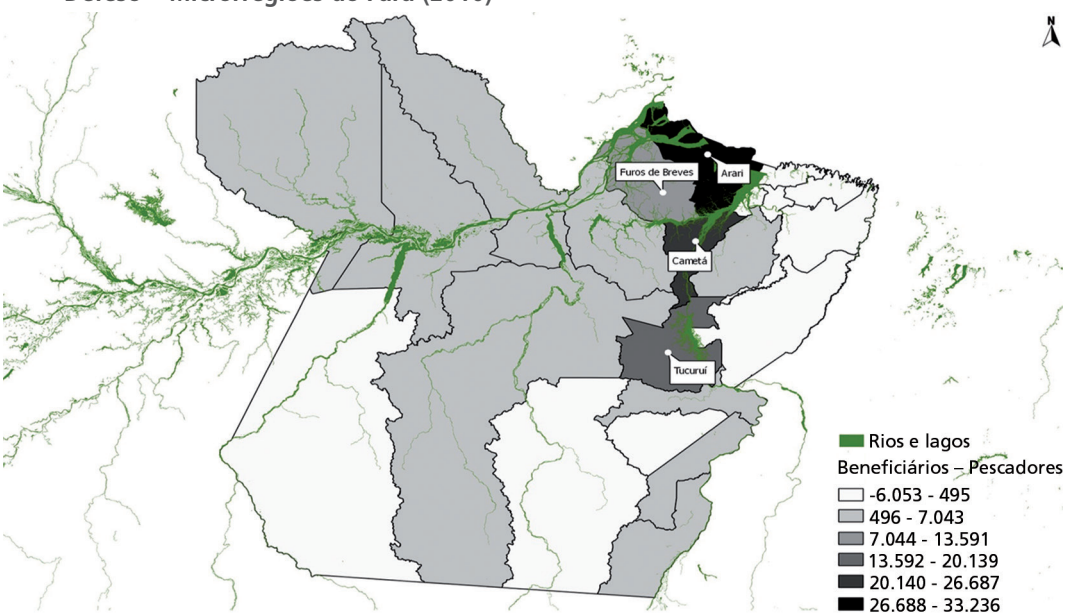
Recorda-se que, nas microrregiões onde há mais pescadores artesanais que beneficiários, não necessariamente há subdimensionamento do SD. Pode ser que, devido à ausência de defeso estabelecido para as espécies – ou parte das espécies –, não haja pescadores a serem amparados pelo programa. Aliás, o mesmo argumento se aplica aos estados do Ceará, de Pernambuco e do Rio de Janeiro, examinados anteriormente.

Nestes, ao menos à primeira vista, parece que o SD não protege todos os pescadores artesanais que deveria.

No Ceará, as maiores diferenças entre beneficiários e pescadores artesanais, a favor dos segundos, estão principalmente nas microrregiões de Itapipoca e do litoral de Camocim e Acaraú, ambas localizadas na borda do oceano (mapa 7). Em Pernambuco, estas diferenças encontram-se especialmente nas microrregiões de Recife e da mata setentrional pernambucana, também na costa do Atlântico (mapa 8). E, no Rio de Janeiro, tais diferenças estão principalmente nas microrregiões do Rio de Janeiro e dos Lagos, também na borda oceânica (mapa 9).

Mas vale o argumento exposto: não necessariamente há subdimensionamento do SD nesses estados. Afinal, pode ser que não haja restrição de defeso estabelecido para as espécies pescadas nesses estados – ou, ao menos, para todas as espécies. De maneira que, do estrito ponto de vista das normas reguladoras, talvez não haja pescadores artesanais sem proteção por parte do programa.

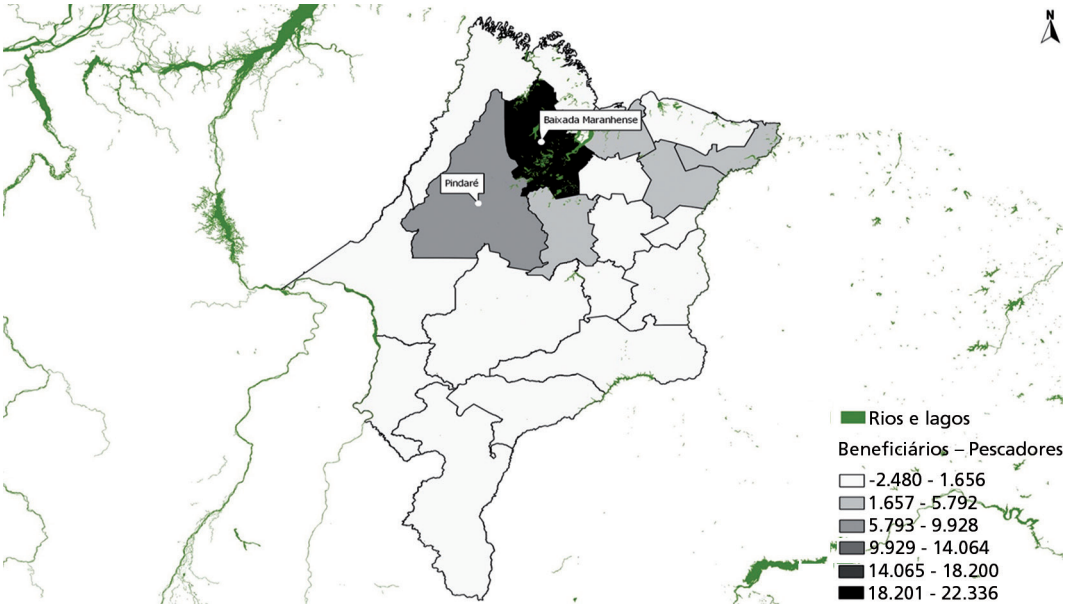
MAPA 1
Diferença entre o número de pescadores artesanais e beneficiários do Programa Seguro Defeso – Microrregiões do Pará (2010)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE e Registro Administrativo/MTE-MPA-CGU-Portal da Transparência.
Elaboração dos autores.
Obs.: as áreas verdes correspondem aos rios e lagos.

MAPA 2

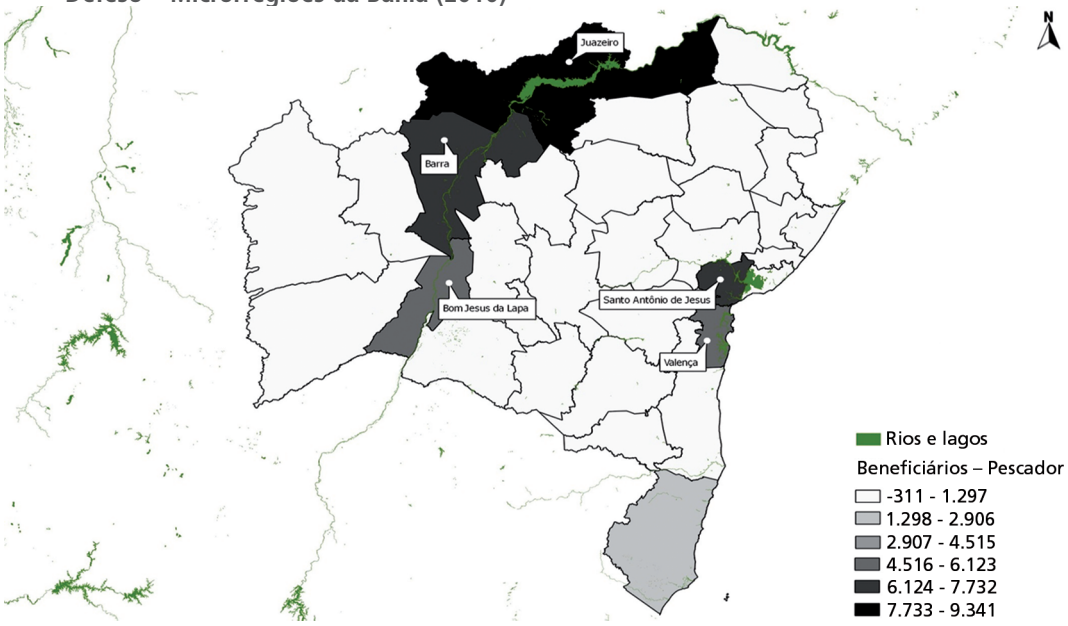
Diferença entre o número de pescadores artesanais e beneficiários do Programa Seguro Defeso – Microrregiões do Maranhão (2010)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE e Registro Administrativo/MTE-MPA-CGU-Portal da Transparência.
Elaboração dos autores.
Obs.: as áreas verdes correspondem aos rios e lagos.

MAPA 3

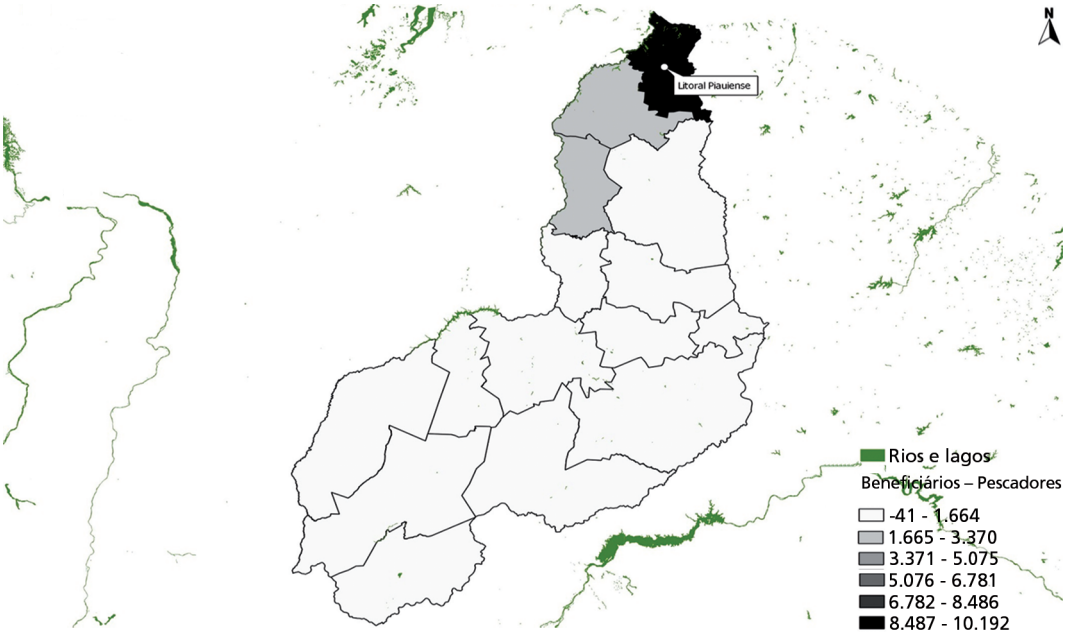
Diferença entre o número de pescadores artesanais e beneficiários do Programa Seguro Defeso – Microrregiões da Bahia (2010)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE e Registro Administrativo/MTE-MPA-CGU-Portal da Transparência.
Elaboração dos autores.
Obs.: as áreas verdes correspondem aos rios e lagos.

MAPA 4

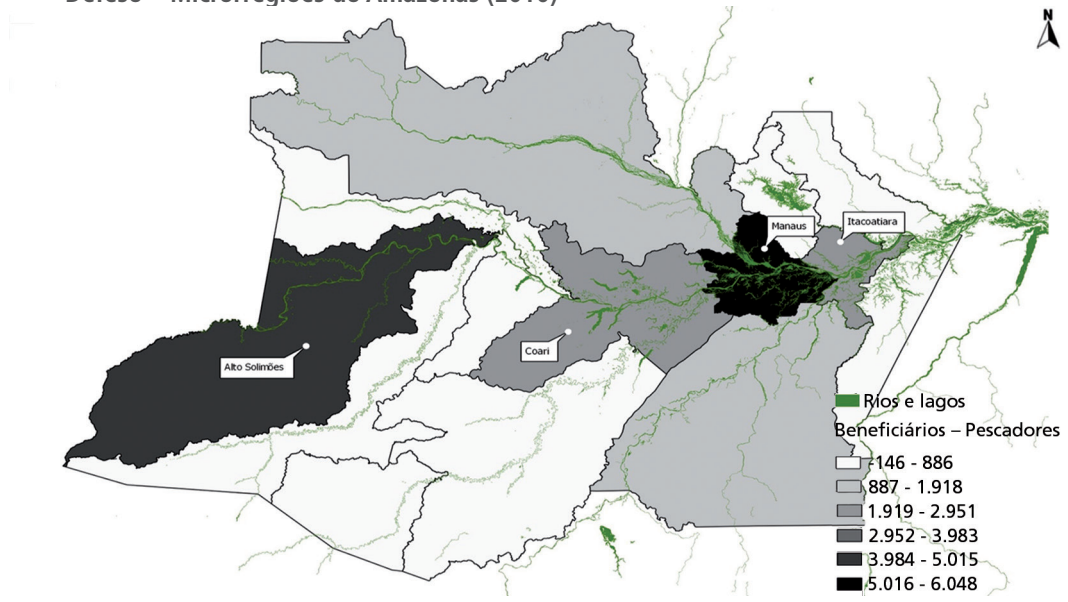
Diferença entre o número de pescadores artesanais e beneficiários do Programa Seguro Defeso – microrregiões do Piauí (2010)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE e Registro Administrativo/MTE-MPA-CGU-Portal da Transparência.
Elaboração dos autores.
Obs.: as áreas verdes correspondem aos rios e lagos.

MAPA 5

Diferença entre o número de pescadores artesanais e beneficiários do Programa Seguro Defeso – Microrregiões do Amazonas (2010)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE e Registro Administrativo/MTE-MPA-CGU-Portal da Transparência.
Elaboração dos autores.
Obs.: as áreas verdes correspondem aos rios e lagos.

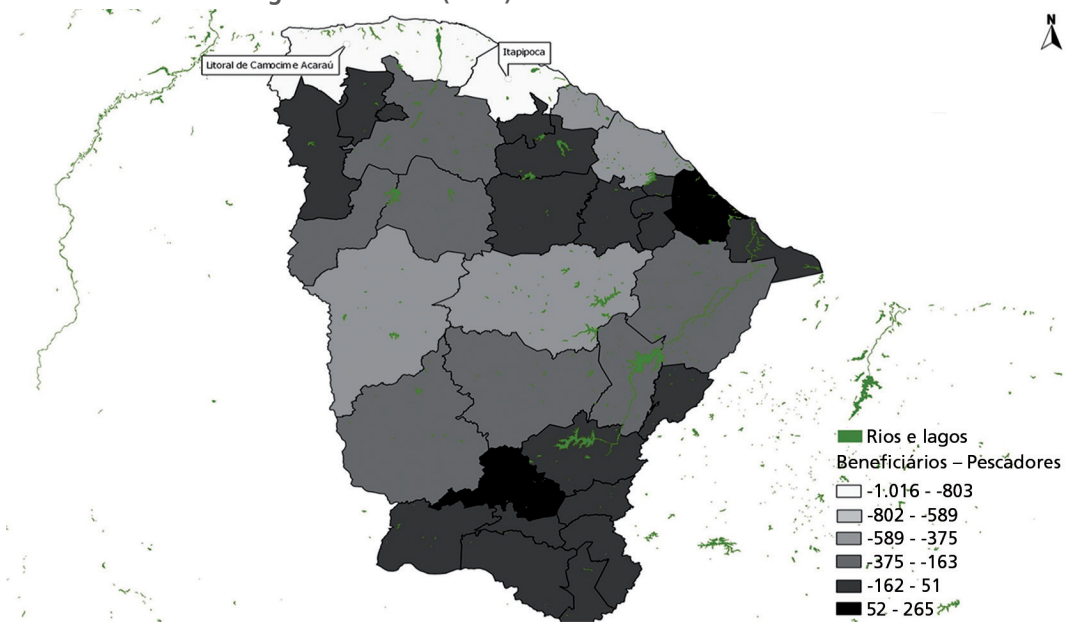
MAPA 6

Diferença entre o número de pescadores artesanais e beneficiários do Programa Seguro Defeso – Microrregiões de Santa Catarina (2010)

Fonte: Censo Demográfico/IBGE e Registro Administrativo/MTE-MPA-CGU-Portal da Transparência.
Elaboração dos autores.
Obs.: as áreas verdes correspondem aos rios e lagos.

MAPA 7

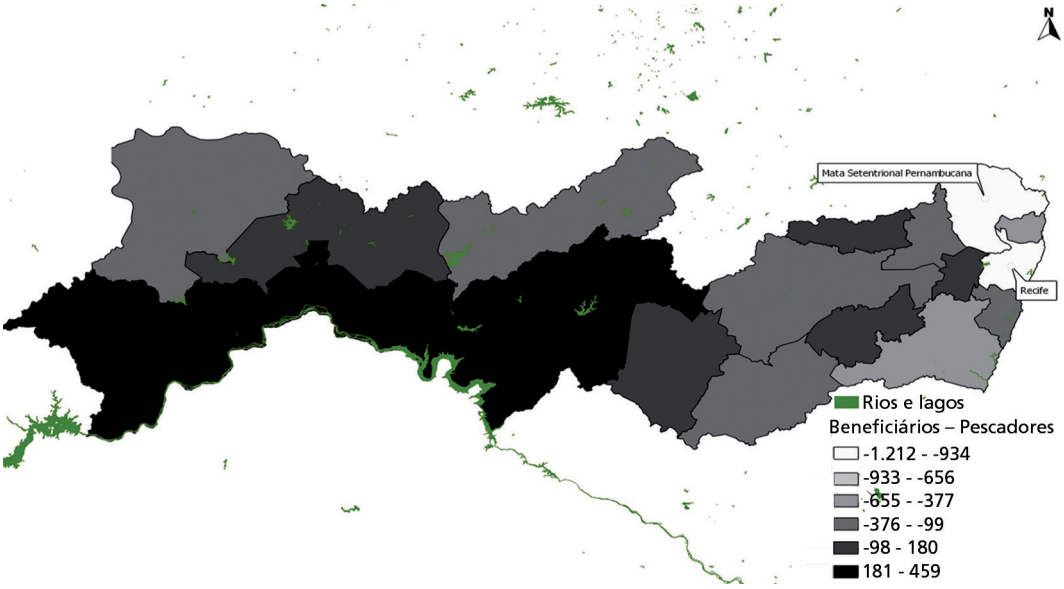
Diferença entre o número de pescadores artesanais e beneficiários do Programa Seguro Defeso – Microrregiões do Ceará (2010)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE e Registro Administrativo/MTE-MPA-CGU-Portal da Transparência.
Elaboração dos autores.
Obs.: as áreas verdes correspondem aos rios e lagos.

MAPA 8

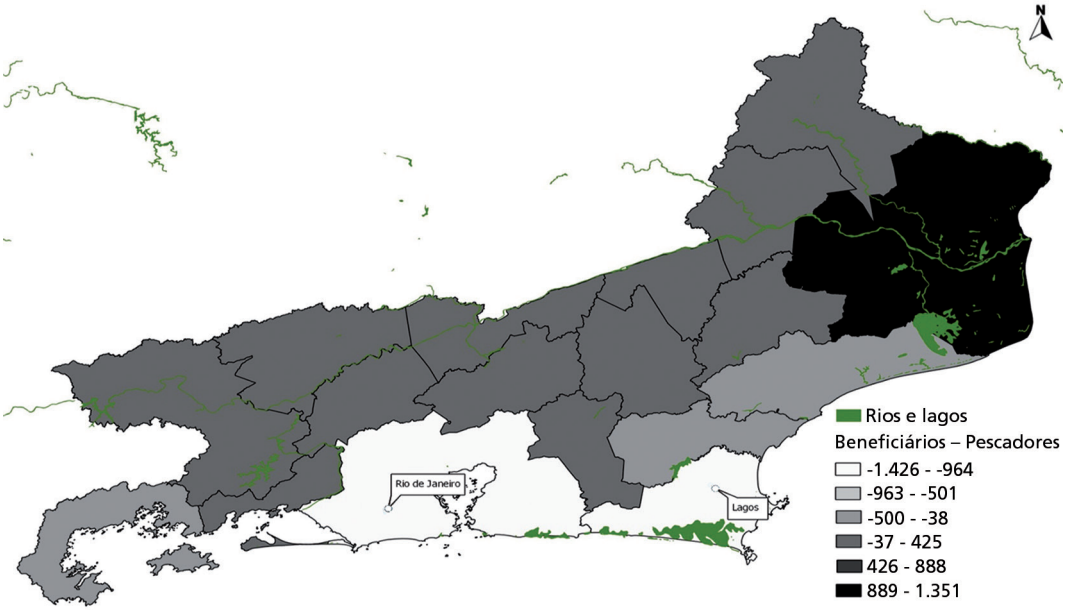
Diferença entre o número de pescadores artesanais e beneficiários do Programa Seguro Defeso – Microrregiões de Pernambuco (2010)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE e Registro Administrativo/MTE-MPA-CGU-Portal da Transparência.
Obs.: as áreas verdes correspondem aos rios e lagos.

MAPA 9

Diferença entre o número de pescadores artesanais e beneficiários do Programa Seguro Defeso – Microrregiões do Rio de Janeiro (2010)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE e Registro Administrativo/MTE-MPA-CGU-Portal da Transparência.
Elaboração dos autores.
Obs.: as áreas verdes correspondem aos rios e lagos.

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, ele oferece alguma proteção às espécies marinhas, fluviais e lacustres que integram o ecossistema do país.

Em que pese à relevância de seus papéis sociais e ambientais, o SD defronta-se com problemas. Estes são relacionados ao fato de o programa direcionar-se a grupos que, aparentemente, não são de pescadores artesanais – ou sequer pescadores. Isto foi abordado pela literatura – que, apesar de tratar deste fato, não traz mais detalhes sobre ele.

Este trabalho disponibiliza informações sobre as discrepâncias entre os números de pescadores artesanais e de beneficiários do SD – que fazem com que, por vezes, o programa contemple grupos que, ao que tudo indica, não deveria. Ademais, oferece informações sobre os valores envolvidos nestas discrepâncias, em termos de recursos orçamentários dedicados ao programa.

Recorde-se que o SD testemunhou uma expansão bastante acentuada a partir de 2003. Ela esteve associada às alterações nas normas reguladoras, que tenderam a ampliar significativamente o seu acesso. Esteve relacionada também às modificações no valor dos benefícios – referenciado ao do salário mínimo – e na sua duração – vinculada à dos períodos de defeso.

Seja como for, as discrepâncias mencionadas podem descaracterizar o SD, bem como ameaçar sua continuidade. Isto 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.

Em alguma medida, essa diferença esteve concentrada nos estados do Pará, do Maranhão, da Bahia, do Piauí, do Amazonas e de Santa Catarina – 73,8% do conjunto do país. Entretanto, em todos os demais estados, foi possível encontrar discrepâncias entre os números de pescadores artesanais e de beneficiários do SD. Quase sempre, registrando-se acentuada sobreelevação dos segundos em relação aos primeiros.

Isso resultou em 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 certa medida, esse valor foi alavancado pelos estados do Pará, do Maranhão, da Bahia, do Piauí, do Amazonas e de Santa Catarina – 71,5% do conjunto do país. Mas vários outros estados também apresentaram um sobrecusto para o SD, com a exceção do Ceará, de Pernambuco e do Rio de Janeiro.

Os R$ 638,4 milhões representaram 54,1% do valor liquidado pelo programa durante 2010.[22] Ou seja, nesse ano, o SD pode ter sofrido uma espécie de "vazamento" de 54,1% de seus recursos para grupos que, aparentemente, não eram pescadores artesanais – ou sequer pescadores.

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 mas também ambientais, este certamente não é um cenário desejável.

REFERÊNCIAS

AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**: a experiência brasileira. São Paulo: ABET, 1998.

BARBOSA, A. 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.; GOMES, D.; TARGINO, I. (Orgs.). **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho**: das origens às novas abordagens. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011. p. 105-159.

22. Considerando o valor liquidado de R$ 1,18 bilhão em 2010 (em R$ médios de 2010), tal como disponibilizado pelo Siafi/MF.

BARROS, C. S. S. B.; BARROS, K. R. A. G.; SILVA, W. C. 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, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 103-113, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 5 out. 1988.

_____. Lei nº 8.287/1991, de 20 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego a pescadores artesanais, durante os períodos de defeso. Brasília: Congresso Nacional, 1991.

_____. Lei nº 10.779/2003, de 25 de novembro de 2003. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Brasília: Congresso Nacional, 2003.

_____. Lei nº 11.959/2009, de 29 de junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2009.

_____. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**: Despesas: pescador artesanal. [s.l.: s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/v3QjqB>. Acesso em: 2 out. 2013.

_____. Ministério da Pesca e Aquicultura. **Seguro Defeso**. [s.l.: s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/9Ruj9w>. Acesso em: 2 out. 2013.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Seguro-Desemprego**: Pescador Artesanal. [s.l.: s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/hwkcFd>. Acesso em: 2 out. 2013.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Resolução CODEFAT nº 468/2005, de 21 de dezembro de 2005. Estabelece e consolida critérios para a concessão do Seguro-Desemprego aos pescadores artesanais durante os períodos de defeso, instituído pela Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, e dá outras providências. Brasília: MTE, 2005.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Resolução CODEFAT nº 657/2010, de 16 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a concessão do Seguro-Desemprego aos pescadores profissionais, categoria artesanal, durante os períodos de defeso, instituído pela Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, e dá outras providências. Brasília: MTE, 2010.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Instrução Normativa nº 1/2011, de 27 de dezembro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos operacionais referentes ao benefício seguro desemprego do pescador profissional artesanal durante o período de defeso, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília: MTE, 2011.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 524/2013. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/eQkphm>. Acesso em: 2 out. 2013.

CACCIAMALI, M. C. Globalização e processo de informalidade. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 14, p. 153-174, jun. 2000.

CORTÉS, F. La metamorfosis de los marginales: la polémica sobre el sector informal en América Latina. *In*: GARZA, E. **Tratado latinoamericano de sociología del trabajo**. México: 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. (Texto para Discussão, n. 1.025). Disponível em: <http://goo.gl/k7Uzez>. Acesso em: 25 set. 2013.

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

DUARTE, A. Farra com o Bolsa Pesca eleva gasto a R$ 1,3 bi. **O globo**, Rio de Janeiro, 5 out. 2011.

FABRINI, F. Varredura da CGU descobriu 60,7 mil pagamentos irregulares em dois anos no seguro-defeso. **O globo**, Rio de Janeiro, 4 out. 2011.

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.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2010**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>.

IDT – INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO. **Seguro Defeso**: as várias faces de um trabalho em parceria no estado do Ceará. Fortaleza: IDT, 2013.

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

MARINHO, D. N. C.; BALESTRO, M. V.; WALTER, M. I. M. T. (Orgs.). **Políticas públicas de emprego no Brasil**: avaliação externa do seguro-desemprego. Brasília: Verbis, 2010.

MENDES, C. PF desmonta fraude de R$ 40 mi em órgão do Pará. **O estado de São Paulo**, São Paulo, 27 out. 2010.

MORETTO, A. J. **O sistema público de emprego no Brasil**: uma construção inacabada. Campinas: Unicamp/Instituto de Economia, 2007.

VELOSO, T. Desembolsos do "Bolsa Pescador" vão alcançar R$ 1,9 bilhão neste ano. **Valor econômico**, São Paulo, p. 13, 19 ago. 2013.

ANEXOS

ANEXO A

PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DAS BASES DE DADOS

Para chegar às informações apresentadas anteriormente, extraídas dos microdados do registro administrativo do SD e do Censo Demográfico do IBGE, fez-se uso de uma série de procedimentos descritos de maneira sumária na sequência. Apenas vale a pena recordar que 2010 foi escolhido como o marco temporal destes procedimentos: como o censo refere-se a esse ano, selecionou-se por consequência o registro administrativo de 2010.

No que diz respeito ao registro administrativo do SD, os microdados contemplam informações sobre o número de beneficiários do SD e, também, o número e o valor dos benefícios por eles recebidos. Os procedimentos adotados junto a estes microdados foram os seguintes:

- realizou-se o *download* das informações de cada um dos meses de 2010, a partir do portal da transparência do governo federal;
- efetuou-se a agregação das informações de cada um dos meses pelo Programa de Integração Social (PIS) dos beneficiários do SD;
- realizou-se a consolidação das informações de todos os meses de 2010;
- efetuou-se novamente a agregação das informações de cada um dos meses pelo PIS dos beneficiários do SD; e
- criou-se um conjunto de variáveis, para possibilitar a análise do número de beneficiários do SD e do número de benefícios por eles recebidos, por estados, microrregiões e municípios.

No que se refere ao Censo do IBGE 2010, os microdados contemplam informações sobre o número de pescadores –, mais especificamente, de pescadores com o perfil artesanal. Os procedimentos adotados junto a estes microdados foram os seguintes:

- realizou-se o *download* das informações de cada um dos estados brasileiros em 2010, a partir do *site* do Censo Demográfico de 2010/IBGE;

- efetuou-se a leitura das informações, o seu ajuste decimal e a sua devida ponderação;
- realizou-se a agregação de cada um dos estados, para chegar a informações de todo o Brasil;
- criou-se um conjunto de filtros, para identificar as informações dos pescadores artesanais; e
- criou-se um conjunto de variáveis, para possibilitar a análise do número de pescadores artesanais, por estados, microrregiões e municípios.

Acrescenta-se que os filtros aplicados ao censo, mencionados no quarto ponto da relação anterior, estiveram calcados na legislação do SD,[23] sendo os seguintes:

- identificadores de trabalhadores por conta própria, não remunerados ou na produção para o próprio consumo;
- identificadores daqueles ocupados como pescadores;
- identificadores daqueles ocupados no setor de pesca;
- identificadores daqueles que não contavam com transferências previdenciárias ou assistenciais; e
- identificadores daqueles que não contavam com outros trabalhos remunerados.

Com a aplicação cumulativa desses filtros, foi possível identificar os pescadores artesanais no censo com os traços descritos – trabalhadores rurais e informais, laborando por conta própria, com o apoio mútuo e não remunerado de seus familiares, com a finalidade básica de prover a subsistência destes últimos etc.

23. Na legislação vigente em 2010 – ou, mais propriamente, em julho de 2010 (mês de referência do Censo Demográfico do IBGE): Lei nº 10.779/2003 e Resolução CODEFAT nº 468/2005.

ANEXO B

INFORMAÇÕES SOBRE O SALÁRIO MÍNIMO

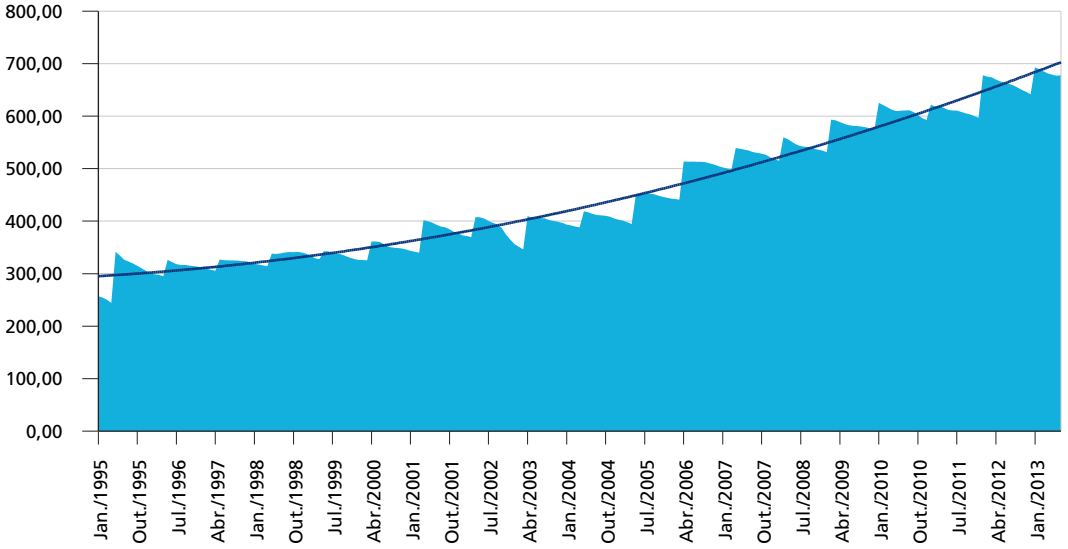
Referência do benefício do SD desde 1991, o salário mínimo contou com uma valorização expressiva nas décadas de 1990 e 2000 –, em particular, nesta última. Considerando o seu valor em janeiro de 1995 – momento em que os índices inflacionários brasileiros se encontravam em níveis mais razoáveis – e em julho de 2013 – momento mais recente disponibilizado pela série do IpeaData –, constata-se que o salário mínimo apresentou uma valorização de 163,9% (tabela B.1), concentrada, em especial, no período pós-janeiro de 1999 (gráfico B.1).

TABELA B.1
Comparação do valor real do salário mínimo
(Em R$ de julho de 2013)

	R$	Variação (%)
Jan./1995	256,95	–
Jul./2013	678,00	163,9

Fonte: IpeaData.
Elaboração dos autores.
Obs.: atualização realizada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE.

GRÁFICO B.1
Evolução do valor real do salário mínimo
(Em R$ de julho de 2013)



Fonte: IpeaData.
Elaboração dos autores.
Obs.: atualização realizada pelo INPC/IBGE.

ANEXO C

INFORMAÇÕES POR ESTADOS E MICRORREGIÕES DO BRASIL

Na tabela C.1, apresentam-se informações extraídas dos microdados do registro administrativo do SD e do Censo Demográfico 2010 do IBGE. Tais informações referem-se ao número de pescadores artesanais e beneficiários do SD, bem como à sua diferença em cada uma das 558 microrregiões brasileiras – informações que foram apresentadas para o Brasil e para cada um de seus 27 estados.[24]

TABELA C.1
Número de pescadores artesanais e beneficiários do Programa Seguro Defeso, por estado e microrregião (2010)

Microrregião	Número de beneficiários (A)	Número de pescadores (B)	Diferença (A-B)	(A-B)/(B) (Em vezes)
11 – RO				
11001 – Porto Velho	3.111	956	2.155	2,3
11002 – Guajará-Mirim	481	281	200	0,7
11003 – Ariquemes	185	73	112	1,5
11004 – Ji-Paraná	71	170	-99	-0,6
11005 – Alvorada do Oeste	7	65	-58	-0,9
11006 – Cacoal	6	96	-90	-0,9
11007 – Vilhena	3	32	-29	-0,9
11008 – Colorado do Oeste	129	59	70	1,2
12 – AC				
12001 – Cruzeiro do Sul	3.015	497	2.518	5,1
12002 – Tarauacá	380	117	263	2,3
12003 – Sena Madureira	865	253	612	2,4
12004 – Rio Branco	859	188	671	3,6
12005 – Brasiléia	222	115	107	0,9
13 – AM				
13001 – Rio Negro	2.200	826	1.374	1,7
13002 – Japurá	773	860	-87	-0,1
13003 – Alto Solimões	8.247	4.228	4.019	1,0
13004 – Juruá	2.764	2.325	439	0,2
13005 – Tefé	1.420	544	876	1,6

(Continua)

24. Como mencionado, a disponibilização das informações por microrregiões – e não por municípios – ocorre para mitigar eventuais distorções entre as localidades de residência dos pescadores artesanais, de trabalho – de pesca – e de saque dos benefícios do SD.

(Continuação)

Microrregião	Número de beneficiários (A)	Número de pescadores (B)	Diferença (A-B)	(A-B)/(B) (Em vezes)
13006 – Coari	6.074	3.356	2.718	0,8
13007 – Manaus	10.826	4.778	6.048	1,3
13008 – Rio Preto da Eva	233	106	127	1,2
13009 – Itacoatiara	4.337	2.143	2.194	1,0
13010 – Parintins	3.207	3.052	155	0,1
13011 – Boca do Acre	640	786	-146	-0,2
13012 – Purus	2.353	1.740	613	0,4
13013 – Madeira	2.735	1.467	1.268	0,9
14 – RR				
14001 – Boa Vista	1.800	347	1.453	4,2
14002 – Nordeste de Roraima	312	127	185	1,5
14003 – Caracaraí	2.233	754	1.479	2,0
14004 – Sudeste de Roraima	595	287	308	1,1
15 – PA				
15001 – Óbidos	4.927	3.651	1.276	0,3
15002 –Santarém	15.326	9.182	6.144	0,7
15003 – Almeirim	3.845	2.258	1.587	0,7
15004 – Portel	4.897	2.556	2.341	0,9
15005 – Furos de Breves	16.646	5.107	11.539	2,3
15006 – Arari	40.300	7.064	33.236	4,7
15007 – Belém	1.536	2.622	-1.086	-0,4
15008 – Castanhal	2	254	-252	-1,0
15009 – Salgado	10	6.063	-6.053	-1,0
15010 – Bragantina	773	4.285	-3.512	-0,8
15011 – Cametá	42.264	15.776	26.488	1,7
15012 – Tomé-Açu	2.264	233	2.031	8,7
15013 – Guamá	784	1.099	-315	-0,3
15014 – Itaituba	1.394	1.172	222	0,2
15015 – Altamira	3.196	978	2.218	2,3
15016 –Tucuruí	22.652	3.605	19.047	5,3
15017 – Paragominas	496	55	441	8,1
15018 – São Félix do Xingu	297	377	-80	-0,2
15019 – Parauapebas	222	71	151	2,1
15020 – Marabá	1.472	569	903	1,6
15021 – Redenção	912	185	727	3,9
15022 – Conceição do Araguaia	1.891	702	1.189	1,7
16 – AP				
16001 – Oiapoque	280	276	4	0,0
16002 – Amapá	2.164	941	1.223	1,3
16003 – Macapá	5.976	1.331	4.645	3,5
16004 – Mazagão	934	361	573	1,6

(Continua)

(Continuação)

Microrregião	Número de beneficiários (A)	Número de pescadores (B)	Diferença (A-B)	(A-B)/(B) (Em vezes)
17 – TO				
17001 – Bico do Papagaio	2.337	610	1.727	2,8
17002 – Araguaína	1.274	383	891	2,3
17003 – Miracema do Tocantins	249	164	85	0,5
17004 – Rio Formoso	0	211	-211	-1,0
17005 – Gurupi	36	59	-23	-0,4
17006 – Porto Nacional	267	187	80	0,4
17007 – Jalapão	115	112	3	0,0
17008 – Dianópolis	5	48	-43	-0,9
21 – MA				
21001 – Litoral Ocidental Maranhense	3.969	6.103	-2.134	-0,3
21002 – Aglomeração Urbana São Luís	214	2.694	-2.480	-0,9
21003 – Rosário	6.999	2.476	4.523	1,8
21004 – Lençóis Maranhenses	4.161	3.355	806	0,2
21005 – Baixada Maranhense	35.142	12.806	22.336	1,7
21006 – Itapecuru Mirim	1.142	523	619	1,2
21007 – Gurupi	3.161	3.701	-540	-0,1
21008 – Pindaré	7.989	2.003	5.986	3,0
21009 – Imperatriz	420	277	143	0,5
21010 – Médio Mearim	6.667	1.787	4.880	2,7
21011 – Alto Mearim e Grajaú	694	244	450	1,8
21012 – Presidente Dutra	505	164	341	2,1
21013 – Baixo Parnaíba Maranhense	4.141	2.050	2.091	1,0
21014 – Chapadinha	2.354	302	2.052	6,8
21015 – Codó	760	205	555	2,7
21016 – Coelho Neto	918	15	903	58,6
21017 – Caxias	273	144	129	0,9
21018 – Chapadas do Alto Itapecuru	231	107	124	1,2
21019 – Porto Franco	231	101	130	1,3
21020 – Gerais de Balsas	40	20	20	1,0
21021 – Chapadas das Mangabeiras	5	15	-10	-0,7
22 – PI				
22001 – Baixo Parnaíba Piauiense	3.912	864	3.048	3,5
22002 – Litoral Piauiense	12.824	2.632	10.192	3,9
22003 – Teresina	3.575	525	3.050	5,8
22004 – Campo Maior	780	152	628	4,1
22005 – Médio Parnaíba Piauiense	930	100	830	8,3
22006 – Valença do Piauí	306	44	262	6,0
22007 – Alto Parnaíba Piauiense	255	49	206	4,2
22008 – Bertolínia	340	43	297	6,9

(Continua)

(Continuação)

Microrregião	Número de beneficiários (A)	Número de pescadores (B)	Diferença (A-B)	(A-B)/(B) (Em vezes)
22009 – Floriano	984	156	828	5,3
22010 – Alto Médio Gurguéia	306	72	234	3,2
22011 – São Raimundo Nonato	115	62	53	0,9
22012 – Chapadas Extr. Sul Piauiense	388	110	278	2,5
22013 – Picos	80	66	14	0,2
22014 – Pio IX	16	57	-41	-0,7
22015 – Alto Médio Canindé	335	95	240	2,5
23 – CE				
23001 – Litoral de Camocim e Acaraú	1.501	2.517	-1.016	-0,4
23002 – Ibiapaba	3	8	-5	-0,6
23003 – Coreaú	83	131	-48	-0,4
23004 – Meruoca	0	0	0	-
23005 – Sobral	336	677	-341	-0,5
23006 – Ipu	153	450	-297	-0,7
23007 – Santa Quitéria	32	398	-366	-0,9
23008 – Itapipoca	736	1.626	-890	-0,5
23009 – Baixo Curu	170	546	-376	-0,7
23010 – Uruburetama	118	110	8	0,1
23011 – Médio Curu	434	410	24	0,1
23012 – Canindé	222	279	-57	-0,2
23013 – Baturité	57	169	-112	-0,7
23014 – Chorozinho	82	137	-55	-0,4
23015 – Cascavel	1.237	972	265	0,3
23016 – Fortaleza	1.344	1.775	-431	-0,2
23017 – Pacajus	200	167	33	0,2
23018 – Sertão de Cratéus	325	729	-404	-0,6
23019 – Sertão de Quixeramobim	453	906	-453	-0,5
23020 – Sertão de Inhamuns	261	440	-179	-0,4
23021 – Sertão de Senador Pompeu	181	403	-222	-0,6
23022 – Litoral de Aracati	2.481	2.443	38	0,0
23023 – Baixo Jaguaribe	157	523	-366	-0,7
23024 – Médio Jaguaribe	250	599	-349	-0,6
23025 – Serra do Pereiro	60	66	-6	-0,1
23026 – Iguatu	902	986	-84	-0,1
23027 – Várzea Alegre	124	45	79	1,8
23028 – Lavras da Mangabeira	9	87	-78	-0,9
23029 – Chapada do Araripe	13	121	-108	-0,9
23030 – Caririaçu	63	79	-16	-0,2
23031 – Barro	56	82	-26	-0,3
23032 – Cariri	40	58	-18	-0,3
23033 – Brejo Santo	3	29	-26	-0,9

(Continua)

(Continuação)

Microrregião	Número de beneficiários (A)	Número de pescadores (B)	Diferença (A-B)	(A-B)/(B) (Em vezes)
24 – RN				
24001 – Mossoró	498	534	-36	-0,1
24002 – Chapada do Apodi	564	152	412	2,7
24003 – Médio Oeste	616	152	464	3,0
24004 – Vale do Açu	3.802	1.027	2.775	2,7
24005 – Serra de São Miguel	45	38	7	0,2
24006 – Pau dos Ferros	512	290	222	0,8
24007 – Umarizal	354	61	293	4,8
24008 – Macau	275	923	-648	-0,7
24009 – Angicos	52	86	-34	-0,4
24010 – Serra de Santana	366	34	332	9,7
24011 – Seridó Ocidental	355	173	182	1,0
24012 – Seridó Oriental	1.072	383	689	1,8
24013 – Baixa Verde	218	62	156	2,5
24014 – Borborema Potiguar	546	189	357	1,9
24015 – Agreste Potiguar	1.034	134	900	6,7
24016 – Litoral Nordeste	1.780	1.062	718	0,7
24017 – Macaíba	887	350	537	1,5
24018 – Natal	371	517	-146	-0,3
24019 – Litoral Sul	477	647	-170	-0,3
25 – PB				
25001 – Catolé do Rocha	687	196	491	2,5
25002 – Cajazeiras	2.158	467	1.691	3,6
25003 – Sousa	1.307	324	983	3,0
25004 – Patos	193	108	85	0,8
25005 – Piancó	1.947	879	1.068	1,2
25006 – Itaporanga	6	102	-96	-0,9
25007 – Serra do Teixeira	53	84	-31	-0,4
25008 – Seridó Ocidental Paraibano	129	31	98	3,2
25009 – Seridó Oriental Paraibano	480	187	293	1,6
25010 – Cariri Ocidental	681	346	335	1,0
25011 – Cariri Oriental	914	355	559	1,6
25012 – Curimataú Ocidental	623	239	384	1,6
25013 – Curimataú Oriental	102	41	61	1,5
25014 – Esperança	22	5	17	3,7
25015 – Brejo Paraibano	4	0	4	-
25016 – Guarabira	44	73	-29	-0,4
25017 – Campina Grande	28	81	-53	-0,7
25018 – Itabaiana	908	169	739	4,4
25019 – Umbuzeiro	294	79	215	2,7
25020 – Litoral Norte	481	710	-229	-0,3

(Continua)

(Continuação)

Microrregião	Número de beneficiários (A)	Número de pescadores (B)	Diferença (A-B)	(A-B)/(B) (Em vezes)
25021 – Sapé	260	103	157	1,5
25022 – João Pessoa	1.143	1.562	-419	-0,3
25023 – Litoral Sul	840	705	135	0,2
26 – PE				
26001 – Araripina	2	166	-164	-1,0
26002 – Salgueiro	51	131	-80	-0,6
26003 – Pajeú	4	136	-132	-1,0
26004 – Sertão do Moxotó	712	392	320	0,8
26005 – Petrolina	676	217	459	2,1
26006 – Itaparica	731	457	274	0,6
26007 – Vale do Ipanema	0	59	-59	-1,0
26008 – Vale do Ipojuca	2	132	-130	-1,0
26009 – Alto Capibaribe	1	34	-33	-1,0
26010 – Médio Capibaribe	0	148	-148	-1,0
26011 – Garanhuns	0	100	-100	-1,0
26012 – Brejo Pernambucano	1	67	-66	-1,0
26013 – Mata Setentrional Pernambucana	133	1.201	-1.068	-0,9
26014 – Vitória de Santo Antão	0	40	-40	-1,0
26015 – Mata Merid. Pernambucana	231	826	-595	-0,7
26016 – Itamaracá	175	828	-653	-0,8
26017 – Recife	308	1.520	-1.212	-0,8
26018 – Suape	48	262	-214	-0,8
26019 – Fernando de Noronha	4	7	-3	-0,5
27 – AL				
27001 – Serrana do Sertão Alagoano	3	8	-5	-0,6
27002 – Alagoana do Sertão São Francisco	368	85	283	3,3
27003 – Santana do Ipanema	473	189	284	1,5
27004 – Batalha	468	150	318	2,1
27005 – Palmeira dos Índios	1	43	-42	-1,0
27006 – Arapiraca	0	49	-49	-1,0
27007 – Traipu	700	216	484	2,2
27008 – Serrana dos Quilombos	1	115	-114	-1,0
27009 – Mata Alagoana	20	230	-210	-0,9
27010 – Litoral Norte Alagoano	3.489	1.029	2.460	2,4
27011 – Maceió	1.030	2.787	-1.757	-0,6
27012 – São Miguel dos Campos	505	1.336	-831	-0,6
27013 – Penedo	6.857	1.620	5.237	3,2
28 – SE				
28001 – Sergipana do Sertão São Francisco	2.175	266	1.909	7,2

(Continua)

(Continuação)

Microrregião	Número de beneficiários (A)	Número de pescadores (B)	Diferença (A-B)	(A-B)/(B) (Em vezes)
28002 – Carira	3	23	-20	-0,9
28003 – Nossa Senhora das Dores	5	48	-43	-0,9
28004 – Agreste de Itabaiana	12	103	-91	-0,9
28005 – Tobias Barreto	4	51	-47	-0,9
28006 – Agreste de Lagarto	1	0	1	-
28007 – Propriá	3.284	1.657	1.627	1,0
28008 – Cotinguiba	5	27	-22	-0,8
28009 – Japaratuba	2.460	717	1.743	2,4
28010 – Baixo Cotinguiba	1.927	555	1.372	2,5
28011 – Aracaju	4.758	2.177	2.581	1,2
28012 – Boquim	7	13	-6	-0,5
28013 – Estância	3.325	1.751	1.574	0,9
29 – BA				
29001 – Barreiras	441	274	167	0,6
29002 – Cotegipe	508	210	298	1,4
29003 – Santa Maria da Vitória	146	84	62	0,7
29004 – Juazeiro	12.819	3.478	9.341	2,7
29005 – Paulo Afonso	563	135	428	3,2
29006 – Barra	10.607	3.200	7.407	2,3
29007 – Bom Jesus da Lapa	5.941	1.070	4.871	4,6
29008 – Senhor do Bonfim	1.319	938	381	0,4
29009 – Irecê	1	66	-65	-1,0
29010 – Jacobina	68	57	11	0,2
29011 – Itaberaba	6	149	-143	-1,0
29012 – Feira de Santana	21	332	-311	-0,9
29013 – Jeremoabo	1	24	-23	-1,0
29014 – Euclides da Cunha	457	725	-268	-0,4
29015 – Ribeira do Pombal	77	31	46	1,5
29016 – Serrinha	129	256	-127	-0,5
29017 – Alagoinhas	0	38	-38	-1,0
29018 – Entre Rios	469	585	-116	-0,2
29019 – Catu	0	72	-72	-1,0
29020 – Santo Antônio de Jesus	13.969	7.567	6.402	0,8
29021 – Salvador	5.080	4.645	435	0,1
29022 – Boquira	20	10	10	1,0
29023 – Seabra	36	68	-32	-0,5
29024 – Jequié	18	83	-65	-0,8
29025 – Livramento do Brumado	1	17	-16	-0,9
29026 – Guanambi	650	233	417	1,8
29027 – Brumado	70	44	26	0,6
29028 – Vitória da Conquista	39	94	-55	-0,6

(Continua)

(Continuação)

Microrregião	Número de beneficiários (A)	Número de pescadores (B)	Diferença (A-B)	(A-B)/(B) (Em vezes)
29029 – Itapetinga	9	58	-49	-0,8
29030 – Valença	9.017	4.131	4.886	1,2
29031 – Ilhéus-Itabuna	3.758	2.602	1.156	0,4
29032 – Porto Seguro	4.479	2.139	2.340	1,1
31 – MG				
31001 – Unaí	475	47	428	9,2
31002 – Paracatu	825	130	695	5,3
31003 – Januária	2.061	688	1.373	2,0
31004 – Janaúba	54	8	46	5,5
31005 – Salinas	139	43	96	2,2
31006 – Pirapora	1.588	556	1.032	1,9
31007 – Montes Claros	104	35	69	1,9
31008 – Grão Mogol	0	3	-3	-1,0
31009 – Bocaiúva	1	0	1	–
31010 – Diamantina	4	0	4	–
31011 – Capelinha	33	8	25	3,1
31012 – Araçuaí	153	19	134	7,3
31013 – Pedra Azul	8	34	-26	-0,8
31014 – Almenara	307	145	162	1,1
31015 – Teófilo Otoni	34	0	34	–
31016 – Nanuque	226	53	173	3,3
31017 – Ituiutaba	317	95	222	2,3
31018 – Uberlândia	610	212	398	1,9
31019 – Patrocínio	58	6	52	9,0
31020 – Patos de Minas	225	112	113	1,0
31021 – Frutal	878	185	693	3,7
31022 – Uberaba	364	143	221	1,5
31023 – Araxá	58	11	47	4,5
31024 – Três Marias	1.168	450	718	1,6
31025 – Curvelo	201	87	114	1,3
31026 – Bom Despacho	195	88	107	1,2
31027 – Sete Lagoas	16	21	-5	-0,2
31028 – Conceição do Mato Dentro	3	0	3	–
31029 – Pará de Minas	17	27	-10	-0,4
31030 – Belo Horizonte	53	0	53	–
31031 – Itabira	1	0	1	–
31032 – Itaguara	1	0	1	–
31033 – Ouro Preto	0	4	-4	-1,0
31034 – Conselheiro Lafaiete	0	0	0	–
31035 – Guanhães	1	0	1	–

(Continua)

(Continuação)

Microrregião	Número de beneficiários (A)	Número de pescadores (B)	Diferença (A-B)	(A-B)/(B) (Em vezes)
31036 – Peçanha	3	10	-7	-0,7
31037 – Governador Valadares	170	74	96	1,3
31038 – Mantena	0	0	0	–
31039 – Ipatinga	42	27	15	0,5
31040 – Caratinga	0	19	-19	-1,0
31041 – Aimorés	216	82	134	1,6
31042 – Piuí	315	61	254	4,1
31043 – Divinópolis	105	39	66	1,7
31044 – Formiga	243	97	146	1,5
31045 – Campo Belo	560	158	402	2,6
31046 – Oliveira	6	0	6	–
31047 – Passos	229	94	135	1,4
31048 – São Sebastião do Paraíso	7	0	7	–
31049 – Alfenas	696	254	442	1,7
31050 – Varginha	717	259	458	1,8
31051 – Poços de Caldas	58	13	45	3,4
31052 – Pouso Alegre	4	10	-6	-0,6
31053 – Santa Rita do Sapucaí	9	13	-4	-0,3
31054 – São Lourenço	2	0	2	–
31055 – Andrelândia	4	0	4	–
31056 – Itajubá	8	8	0	0,1
31057 – Lavras	169	28	141	5,1
31058 – São João Del Rei	31	15	16	1,0
31059 – Barbacena	0	0	0	–
31060 – Ponte Nova	8	0	8	–
31061 – Manhuaçu	0	5	-5	-1,0
31062 – Viçosa	1	0	1	–
31063 – Muriaé	2	3	-1	-0,4
31064 – Ubá	1	0	1	–
31065 – Juiz de Fora	9	0	9	–
31066 – Cataguases	59	63	-4	-0,1
32 – ES				
32001 – Barra de São Francisco	1	0	1	–
32002 – Nova Venécia	25	0	25	–
32003 – Colatina	331	61	270	4,4
32004 – Montanha	3	24	-21	-0,9
32005 – São Mateus	1.809	550	1.259	2,3
32006 – Linhares	1.247	398	849	2,1
32007 – Afonso Cláudio	2	0	2	–
32008 – Santa Teresa	3	0	3	–
32009 – Vitória	1.966	849	1.117	1,3

(Continua)

(Continuação)

Microrregião	Número de beneficiários (A)	Número de pescadores (B)	Diferença (A-B)	(A-B)/(B) (Em vezes)
32010 – Guarapari	2.358	565	1.793	3,2
32011 – Alegre	17	25	-8	-0,3
32012 – Cachoeiro de Itapemirim	96	42	54	1,3
32013 – Itapemirim	3.509	1.277	2.232	1,7
33 – RJ				
33001 – Itaperuna	247	114	133	1,2
33002 – Santo Antônio de Pádua	127	87	40	0,5
33003 – Campos dos Goytacazes	2.862	1.511	1.351	0,9
33004 – Macaé	260	535	-275	-0,5
33005 – Três Rios	20	14	6	0,5
33006 – Cantagalo-Cordeiro	17	5	12	2,3
33007 – Nova Friburgo	0	0	0	–
33008 – Santa Maria Madalena	1	0	1	–
33009 – Bacia de São João	39	82	-43	-0,5
33010 – Lagos	254	1.519	-1.265	-0,8
33011 – Vale do Paraíba Fluminense	40	31	9	0,3
33012 – Barra do Piraí	1	0	1	–
33013 – Baía da Ilha Grande	341	675	-334	-0,5
33014 – Vassouras	0	0	0	–
33015 – Serrana	0	0	0	–
33016 – Macacu-Caceribu	4	0	4	–
33017 – Itaguaí	520	318	202	0,6
33018 – Rio de Janeiro	1.395	2.821	-1.426	-0,5
35 – SP				
35001 – Jales	212	133	79	0,6
35002 – Fernandópolis	77	58	19	0,3
35003 – Votuporanga	156	61	95	1,6
35004 – São José do Rio Preto	494	158	336	2,1
35005 – Catanduva	38	28	10	0,4
35006 – Auriflama	10	3	7	1,9
35007 – Nhandeara	16	0	16	-
35008 – Novo Horizonte	119	65	54	0,8
35009 – Barretos	160	84	76	0,9
35010 – São Joaquim da Barra	108	10	98	9,9
35011 – Ituverava	50	11	39	3,4
35012 – Franca	118	33	85	2,6
35013 – Jaboticabal	112	59	53	0,9
35014 – Ribeirão Preto	230	41	189	4,6
35015 – Batatais	6	31	-25	-0,8
35016 – Andradina	316	160	156	1,0

(Continua)

(Continuação)

Microrregião	Número de beneficiários (A)	Número de pescadores (B)	Diferença (A-B)	(A-B)/(B) (Em vezes)
35017 – Araçatuba	184	71	113	1,6
35018 – Birigui	191	102	89	0,9
35019 – Lins	230	68	162	2,4
35020 – Bauru	113	28	85	3,0
35021 – Jaú	313	145	168	1,2
35022 – Avaré	123	60	63	1,0
35023 – Botucatu	379	201	178	0,9
35024 – Araraquara	193	93	100	1,1
35025 – São Carlos	33	30	3	0,1
35026 – Rio Claro	21	16	5	0,3
35027 – Limeira	49	8	41	4,8
35028 – Piracicaba	225	75	150	2,0
35029 – Pirassununga	83	20	63	3,1
35030 – São João da Boa Vista	33	12	21	1,8
35031 – Moji Mirim	47	20	27	1,3
35032 – Campinas	52	40	12	0,3
35033 – Amparo	1	9	-8	-0,9
35034 – Dracena	898	250	648	2,6
35035 – Adamantina	77	3	74	25,6
35036 – Presidente Prudente	930	391	539	1,4
35037 – Tupã	7	16	-9	-0,6
35038 – Marília	32	21	11	0,6
35039 – Assis	224	139	85	0,6
35040 – Ourinhos	126	47	79	1,7
35041 – Itapeva	30	39	-9	-0,2
35042 – Itapetininga	57	25	32	1,3
35043 – Tatuí	14	0	14	–
35044 – Capão Bonito	5	4	1	0,2
35045 – Piedade	1	0	1	–
35046 – Sorocaba	26	24	2	0,1
35047 – Jundiaí	2	15	-13	-0,9
35048 – Bragança Paulista	12	23	-11	-0,5
35049 – Campos do Jordão	1	0	1	–
35050 – São José dos Campos	95	19	76	4,1
35051 – Guaratinguetá	57	0	57	–
35052 – Bananal	2	4	-2	-0,5
35053 – Paraibuna/Paraitinga	69	9	60	6,6
35054 – Caraguatatuba	602	857	-255	-0,3
35055 – Registro	1.704	1.244	460	0,4
35056 – Itanhaém	656	397	259	0,7

(Continua)

(Continuação)

Microrregião	Número de beneficiários (A)	Número de pescadores (B)	Diferença (A-B)	(A-B)/(B) (Em vezes)
35057 – Osasco	0	11	-11	-1,0
35058 – Franco da Rocha	0	0	0	-
35059 – Guarulhos	2	5	-3	-0,6
35060 – Itapecerica da Serra	0	9	-9	-1,0
35061 – São Paulo	53	93	-40	-0,4
35062 – Mogi das Cruzes	13	33	-20	-0,6
35063 – Santos	970	994	-24	0,0
41 – PR				
41001 – Paranavaí	1.423	309	1.114	3,6
41002 – Umuarama	466	76	390	5,1
41003 – Cianorte	0	0	0	-
41004 – Goioerê	0	7	-7	-1,0
41005 – Campo Mourão	10	13	-3	-0,3
41006 – Astorga	205	34	171	5,1
41007 – Porecatu	231	104	127	1,2
41008 – Floraí	3	0	3	-
41009 – Maringá	21	0	21	-
41010 – Apucarana	4	0	4	-
41011 – Londrina	195	73	122	1,7
41012 – Faxinal	3	0	3	-
41013 – Ivaiporã	53	3	50	19,4
41014 – Assaí	74	30	44	1,4
41015 – Cornélio Procópio	120	72	48	0,7
41016 – Jacarezinho	26	4	22	5,4
41017 – Ibaiti	2	9	-7	-0,8
41018 – Wenceslau Braz	158	70	88	1,3
41019 – Telêmaco Borba	14	0	14	-
41020 – Jaguariaíva	2	0	2	-
41021 – Ponta Grossa	0	0	0	-
41022 – Toledo	1.233	434	799	1,8
41023 – Cascavel	1	0	1	-
41024 – Foz do Iguaçu	525	123	402	3,3
41025 – Capanema	0	0	0	-
41026 – Francisco Beltrão	2	7	-5	-0,7
41027 – Pato Branco	1	8	-7	-0,9
41028 – Pitanga	0	0	0	-
41029 – Guarapuava	0	7	-7	-1,0
41030 – Palmas	0	0	0	-
41031 – Prudentópolis	0	0	0	-
41032 – Irati	0	0	0	-

(Continua)

(Continuação)

Microrregião	Número de beneficiários (A)	Número de pescadores (B)	Diferença (A-B)	(A-B)/(B) (Em vezes)
41033 – União da Vitória	0	0	0	-
41034 – São Mateus do Sul	3	0	3	-
41035 – Cerro Azul	0	0	0	-
41036 – Lapa	0	0	0	-
41037 – Curitiba	0	0	0	-
41038 – Paranaguá	3.365	2.090	1.275	0,6
41039 – Rio Negro	0	0	0	-
42 – SC				
42001 – São Miguel do Oeste	52	22	30	1,3
42002 – Chapecó	318	21	297	14,1
42003 – Xanxerê	3	0	3	-
42004 – Joaçaba	2	0	2	-
42005 – Concórdia	103	0	103	-
42006 – Canoinhas	2	0	2	-
42007 – São Bento do Sul	0	0	0	-
42008 – Joinville	2.327	1.233	1.094	0,9
42009 – Curitibanos	6	0	6	-
42010 – Campos de Lages	49	6	43	7,2
42011 – Rio do Sul	1	7	-6	-0,9
42012 – Blumenau	1	0	1	-
42013 – Itajaí	1.583	972	611	0,6
42014 – Ituporanga	0	0	0	-
42015 – Tijucas	220	86	134	1,5
42016 – Florianópolis	3.280	1.208	2.072	1,7
42017 – Tabuleiro	1	0	1	-
42018 – Tubarão	7.206	1.824	5.382	3,0
42019 – Criciúma	840	64	776	12,1
42020 – Araranguá	2.191	619	1.572	2,5
43 – RS				
43001 – Santa Rosa	192	83	109	1,3
43002 – Três Passos	74	42	32	0,8
43003 – Frederico Westphalen	139	26	113	4,5
43004 – Erechim	83	12	71	6,0
43005 – Sananduva	0	2	-2	-1,0
43006 – Cerro Largo	163	18	145	8,3
43007 – Santo Ângelo	304	114	190	1,7
43008 – Ijuí	45	15	30	2,0
43009 – Carazinho	4	0	4	-
43010 – Passo Fundo	2	0	2	-
43011 – Cruz Alta	10	11	-1	-0,1

(Continua)

(Continuação)

Microrregião	Número de beneficiários (A)	Número de pescadores (B)	Diferença (A-B)	(A-B)/(B) (Em vezes)
43012 – Não-Me-Toque	0	0	0	–
43013 – Soledade	0	0	0	-
43014 – Guaporé	2	0	2	-
43015 – Vacaria	5	2	3	1,5
43016 – Caxias do Sul	1	0	1	-
43017 – Santiago	2	0	2	-
43018 – Santa Maria	19	5	14	3,1
43019 – Restinga Seca	18	20	-2	-0,1
43020 – Santa Cruz do Sul	10	20	-10	-0,5
43021 – Lajeado-Estrela	112	35	77	2,2
43022 – Cachoeira do Sul	255	135	120	0,9
43023 – Montenegro	33	2	31	14,7
43024 – Gramado-Canela	11	0	11	-
43025 – São Jerônimo	303	73	230	3,2
43026 – Porto Alegre	1.216	394	822	2,1
43027 – Osório	2.763	1.104	1.659	1,5
43028 – Camaquã	184	112	72	0,6
43029 – Campanha Ocidental	1.133	446	687	1,5
43030 – Campanha Central	45	0	45	-
43031 – Campanha Meridional	3	0	3	-
43032 – Serras de Sudeste	1	0	1	-
43033 – Pelotas	1.507	777	730	0,9
43034 – Jaguarão	286	214	72	0,3
43035 – Litoral Lagunar	4.127	995	3.132	3,1
50 – MS				
50001 – Baixo Pantanal	1.524	444	1.080	2,4
50002 – Aquidauana	799	322	477	1,5
50003 – Alto Taquari	429	145	284	2,0
50004 – Campo Grande	81	148	-67	-0,5
50005 – Cassilândia	1	0	1	-
50006 – Paranaíba	130	29	101	3,5
50007 – Três Lagoas	362	182	180	1,0
50008 – Nova Andradina	125	104	21	0,2
50009 – Bodoquena	228	56	172	3,0
50010 – Dourados	258	85	173	2,0
50011 – Iguatemi	325	98	227	2,3
51– MT				
51001 – Aripuanã	77	63	14	0,2
51002 – Alta Floresta	26	43	-17	-0,4
51003 – Colíder	114	57	57	1,0
51004 – Parecis	7	0	7	-
51005 – Arinos	42	47	-5	-0,1

(Continua)

(Continuação)

Microrregião	Número de beneficiários (A)	Número de pescadores (B)	Diferença (A-B)	(A-B)/(B) (Em vezes)
51006 – Alto Teles Pires	147	41	106	2,6
51007 – Sinop	46	77	-31	-0,4
51008 – Paranatinga	15	0	15	-
51009 – Norte Araguaia	177	75	102	1,4
51010 – Canarana	120	34	86	2,6
51011 – Médio Araguaia	277	51	226	4,4
51012 – Alto Guaporé	35	23	12	0,6
51013 – Tangará da Serra	253	134	119	0,9
51014 – Jauru	21	11	10	0,9
51015 – Alto Paraguai	9	0	9	-
51016 – Rosário Oeste	300	35	265	7,5
51017 – Cuiabá	2.475	674	1.801	2,7
51018 – Alto Pantanal	2.162	472	1.690	3,6
51019 – Primavera do Leste	1	0	1	-
51020 – Tesouro	172	67	105	1,6
51021 – Rondonópolis	333	93	240	2,6
51022 – Alto Araguaia	0	0	0	-
52 – GO				
52001 – São Miguel do Araguaia	217	0	217	-
52002 – Rio Vermelho	120	19	101	5,4
52003 – Aragarças	203	17	186	11,1
52004 – Porangatu	55	21	34	1,6
52005 – Chapada dos Veadeiros	0	0	0	-
52006 – Ceres	0	6	-6	-1,0
52007 – Anápolis	3	0	3	-
52008 – Iporá	0	0	0	-
52009 – Anicuns	0	3	-3	-1,0
52010 – Goiânia	6	0	6	-
52011 – Vão do Paranã	0	0	0	-
52012 – Entorno de Brasília	2	7	-5	-0,7
52013 – Sudoeste de Goiás	8	0	8	-
52014 – Vale do Rio dos Bois	0	0	0	-
52015 – Meia Ponte	379	114	265	2,3
52016 – Pires do Rio	1	5	-4	-0,8
52017 – Catalão	84	14	70	5,0
52018 – Quirinópolis	273	54	219	4,0
53 – DF				
53001 – Brasília	1	77	-76	-1,0
Sem identificação	470	0	470	-
Total	**584.655**	**275.099**	**309.556**	**1,1**

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

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Barbara Pimentel (estagiária)
Karen Aparecida Rosa (estagiária)
Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)
Wanessa Ros Vasconcelos (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Diego André Souza Santos
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Buenos

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m^2 (miolo)
Cartão supremo 250g/m^2 (capa)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos