

Mecanismos de controle econômico e social para o Programa Seguro-Desemprego Pescador Artesanal

Social and economic control mechanisms for the Unemployment Insurance for Artisan Fisherman Program

Los mecanismos de control social y económico para el Programa de Seguro del Desempleo Pescador Artesanal

Mécanismes de contrôle économique et social pour le Programme d'Indemnités de Chômage destiné aux Artisans Pêcheurs

Marco Antonio Alves*
Ana Cláudia Farranha**

Resumo: Em 1992, foi instituído o benefício social denominado de Seguro-Defeso, dirigido ao pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, individual ou em regime de economia familiar e que tem de interromper a pesca devido à proibição para preservação da espécie. Apesar de implantado há mais de 20 anos, uma primeira avaliação externa somente teve seus resultados apresentados em 2010, recomendando, então, ao Ministério do Trabalho e Emprego identificar e propor procedimentos de gestão e controle que impeçam a destinação irregular dos recursos. Nessa conjuntura, este estudo analisa o processo de concessão do benefício do seguro-defeso e suas correlações macroeconômicas, identificando as situações-problema geradas pela ausência de avaliação, sugerindo indicadores factíveis de serem aplicados. Ao final, conclui que a solução pode estar no equilíbrio entre o estabelecimento de parcerias – Estado, sociedade e organizações do próprio Estado – e o controle social no sentido mais amplo.

Palavras-chave: Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, Benefícios sociais, Avaliação de políticas públicas, Brasil.

Abstract: In 1992, an unemployment insurance benefit named 'Seguro-Defeso' was established to give support to artisan fishermen who work individually or in a household system form, and have to stop fishing temporarily due to the fishing ban for preservation of the species. Despite the fact that the implementation of this benefit dates back to more than 20 years ago, a first external evaluation had its results presented only in 2010. It suggested that the Ministry of Labor identify and

* Analista de Planejamento e Orçamento Federal, da Secretaria de Orçamento Federal -SOF. Mestre em Administração Pública, pela UnB (2014). E-mail: marcoantonio.alves@gmail.com

** Professora Adjunta UnB/Faculdade de Direito, Doutora em Ciências Sociais. E-mail: anclaud@uol.com.br

propose procedures of management and control to prevent the irregular allocation of resources. In this context, this study analyzes the process of granting the benefit and its correlations with the macroeconomic variables. This is done by identifying problems that arise from the absence of evaluation, and by suggesting indicators that can be applied in real cases. At the end, it concludes that the solution may lie in the balance among these partnerships - state, society and the state's own organizations - and social control in the broadest sense.

Keywords: Unemployment Insurance, Artisan Fisherman, social benefits, evaluation of public policies, Brazil.

Introdução

Há na literatura um consenso acerca da importância da promoção do emprego. Zilberstajn e Neto (1999) enfatizam que se devem adotar políticas ativas que visem capacitar os indivíduos desempregados a obter renda e emprego, em vez de simplesmente se sustentarem esses cidadãos via seguro-desemprego.

As ações de emprego compõem algumas das mais importantes e dispendiosas políticas sociais do governo federal. O Programa Seguro-Desemprego, do ponto de vista legal, representa importante eixo das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, atendendo também os trabalhadores resgatados da condição análoga à de escravo, os trabalhadores com contratos suspensos em virtude de participação em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador e, no que constitui o foco deste trabalho, os pescadores artesanais impedidos de pescar por ocasião do período de defeso.

Este artigo analisa o benefício do Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, também conhecido como seguro-defeso, buscando abordar as correlações macroeconômicas do Programa, com foco na avaliação como instrumento de controle social e na elaboração de indicadores como forma de solução para as situações-problema. O trabalho consistiu em uma análise exploratória, desenvolvida por meio de pesquisa *descritiva* e *explicativa*, baseada em fontes oficiais do Governo Federal. Os dados financeiros foram obtidos a partir de consultas ao Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, da Secretaria do Tesouro Nacional.

O pescador artesanal, conforme dispõe o sítio do Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA, é o profissional, homem ou mulher, que, devidamente licenciado

pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, exerce a pesca com fins comerciais, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parcerias, desembarcada ou com embarcações de pequeno porte.

No período de outubro a fevereiro, diversas espécies continentais entram no período de defeso. O defeso é uma medida que visa proteger os organismos aquáticos durante as fases mais críticas de seus ciclos de vida, como a época de sua reprodução ou ainda de seu maior crescimento. Dessa forma, o período de defeso favorece a sustentabilidade do uso dos estoques pesqueiros e evita a pesca quando os peixes estão mais vulneráveis à captura, por estarem reunidos em cardumes. Apesar de implantado há mais de 20 anos, o benefício do seguro-desemprego, em seu sentido amplo, teve os resultados de sua primeira avaliação somente divulgados em 2010, por meio do relatório intitulado *Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego (2010)*, decorrente da parceria do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com a Universidade de Brasília (UnB). Na ocasião, enfatizaram-se os aspectos qualitativos do programa, destacando-se que: (1) na pesca artesanal, os pescadores, que geralmente possuem baixa renda, para subsistir, tendem a garantir a pesca mesmo em seus períodos de defeso; (2) nos últimos anos, a quantidade de requerimentos de pescadores artesanais tem crescido significativamente; (3) nas oficinas regionais e entre os gestores do MTE, houve manifestações no sentido de que muitos dos requerentes beneficiados não seriam verdadeiramente pescadores artesanais; (4) há relatos constantes, por parte dos agentes do MTE, de ocorrências de fraudes e da falta de articulação entre os órgãos responsáveis pela gestão do programa.

Concepção do programa

O Seguro-Desemprego do pescador artesanal, instituído pela Lei n.º 8.287, de dezembro de 1991 (alterada pela Lei n.º 10.779, de dezembro de 2009), é uma assistência financeira temporária concedida ao pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, embora com o auxílio eventual de parceiros, e que teve suas atividades paralisadas

no período de defeso. Assim, garante-se ao pescador o recebimento de tantas parcelas quantos forem os meses de duração do defeso, conforme portaria fixada pelo IBAMA. O valor de cada parcela é o de um salário mínimo, concedido ao pescador que preencher as seguintes condições: (1) ter registro como Pescador Profissional devidamente atualizado no Registro Geral da Pesca – RGP, classificado na categoria artesanal, com antecedência mínima de 1 (um) ano da data do início do defeso; (2) possuir inscrição no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS como segurado especial; (3) possuir comprovação de venda do pescado a adquirente pessoa jurídica ou cooperativa, no período correspondente aos últimos doze meses que antecederam o início do defeso; (4) não estar em gozo de nenhum benefício de prestação continuada da Previdência Social, ou da Assistência Social, exceto auxílio-acidente e pensão por morte; (5) comprovar o exercício profissional da atividade de pesca artesanal objeto do defeso e que se dedicou à pesca, em caráter ininterrupto, durante o período compreendido entre o defeso anterior e aquele em curso; (6) não ter vínculo de emprego ou outra relação de trabalho, tampouco outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira.

As Colônias, Federações Estaduais e Confederação Nacional dos Pescadores são órgãos de classe legítimos dos trabalhadores do setor artesanal da pesca, competentes para emitir atestados de pesca artesanal, condição *sine qua non* para que o pescador obtenha seu registro profissional e tenha o direito de requerer o benefício do seguro-defeso (Lei n.º 11.699, de 13 de junho de 2009).

Os recursos que dão suporte ao Programa são oriundos do Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT, que é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. A Figura 1 seguinte apresenta o mapa conceitual identificando os principais *stakeholders* envolvidos na política de formulação e implementação do programa, mostrando sua influência desde a decretação do defeso até a obtenção do benefício do seguro-defeso pelo pescador artesanal.

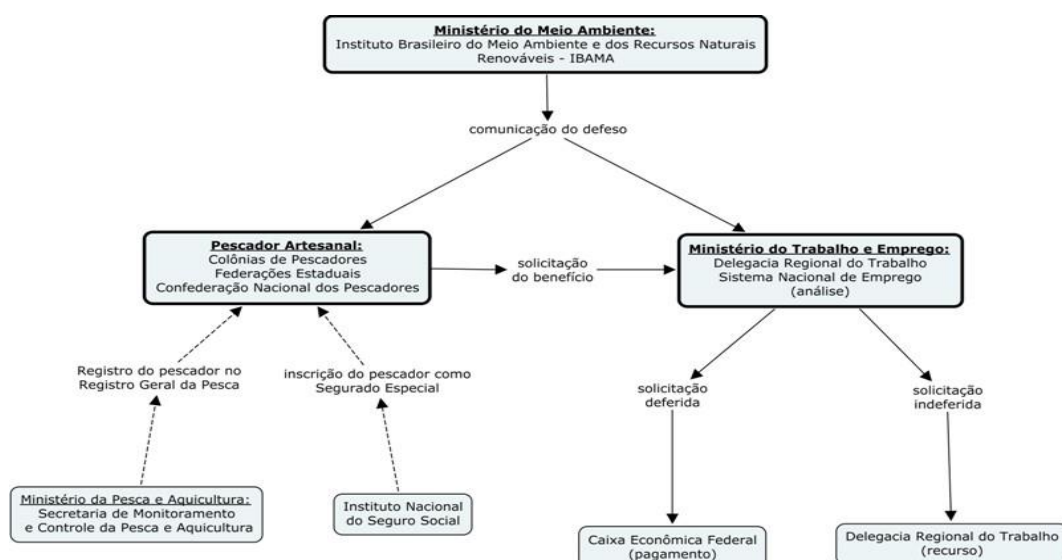


Figura 1. Seguro-Desemprego Pescador Artesanal. Mapa conceitual dos stakeholders

A Figura 2, a seguir, apresenta, na forma de quadro lógico, o mecanismo para o alcance do objetivo geral do Programa, que é a preservação de espécies pesqueiras no período de defeso (reprodução) e a concessão de benefício financeiro compensatório ao pescador artesanal. A expectativa é de que, devido ao recebimento do benefício, o pescador artesanal não exerça sua atividade no que tange a espécies pesqueiras em época reprodutiva.

Matriz Lógica	Lógica da Intervenção	Indicadores Objetivamente Comprováveis	Fontes de Comprovação	Suposições/Riscos Importantes
Objetivo Geral	Permitir a preservação de espécies pesqueiras em seu período reprodutivo (defeso)	Medição da Produção pesqueira setorial	Anuários Estatísticos, boletins de colônias e associações de pescadores, notas	Existir levantamento que comprovem a eficácia por população de defeso
Objetivo Específico	Assistir financeiramente ao pescador artesanal no período de defeso	Benefício concedido por pescador no período defeso	Estatísticas abordando a renda média do pescador artesanal	Fraudes no cadastro de pescadores artesanais
Resultados Esperados	Pescadores artesanais assistidos durante o período de defeso	Recursos transferidos por período	Comprovante de saque	O pescador artesanal não pescará no período de defeso
Atividades Principais	Identificação dos beneficiários	Números de pescadores assistidos por região	Pesquisa documental nos cadastros dos órgãos públicos competentes	Fraudes no cadastro de pescadores artesanais

Figura 2. Quadro lógico do Programa Seguro-Desemprego Pescador Artesanal

Gastos com o Programa

A Tabela 1, de perfil longitudinal, apresenta, em valores nominais, a evolução das principais variáveis macroeconômicas que podem se correlacionar com o benefício, no período de 2001 a 2010. Já a Tabela 2, ao converter esses valores nominais em números-índices (2001=100), permite uma fácil observação das variações no período.

Tabela 1:
Parâmetros macroeconômicos correlacionados com o Seguro-Defeso em valores nominais.
Brasil 2001-2010

Fonte	Parâmetros	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(a)	Valor PIB em R\$ milhões	1.302.136,00	1.477.822,00	1.699.948,00	1.941.498,00	2.147.239,00	2.369.484,00	2.661.344,00	3.032.203,00	3.239.404,00	3.770.084,87
	<i>Variação nominal anual</i>		13,49%	15,03%	14,21%	10,60%	10,35%	12,32%	13,94%	6,83%	16,38%
(b)	Valor do Salário-mínimo	180,00	200,00	240,00	260,00	300,00	350,00	380,00	415,00	465,00	510,00
	<i>Variação Nominal Anual</i>		11,11%	20,00%	8,33%	15,38%	16,67%	8,57%	9,21%	12,05%	9,68%
(c)	Gasto com Seguro-Desemprego (formal e outras modalidades, <i>exceto</i> pescador artesanal) em R\$ milhões	4.863,27	5.748,14	6.562,62	7.026,43	8.409,03	10.617,72	12.370,91	14.171,96	18.658,16	19.263,95
	<i>Variação nominal anual</i>		18,19%	14,17%	7,07%	19,68%	26,27%	16,51%	14,56%	31,66%	3,25%
(d)	Gasto com Seguro-Desemprego Pescador Artesanal em R\$ milhões	39,24	60,18	81,54	158,45	212,42	331,12	484,41	540,37	908,32	1.179,13
	<i>Variação nominal anual</i>		53,34%	35,50%	94,33%	34,06%	55,88%	46,30%	11,55%	68,09%	29,81%
(e)	Quantitativo de Empregos Formais	27.189.614	28.683.913	29.544.927	31.407.576	33.238.617	35.155.249	37.607.430	39.441.566	41.207.546	44.068.355
	<i>Variação anual</i>		5,50%	3,00%	6,30%	5,83%	5,77%	6,98%	4,88%	4,48%	6,94%
(e1)	(+) Domésticos	2.271	8.052	9.237	9.573	10.042	10.896	11.805	13.203	13.427	14.931
	<i>Variação anual</i>		254,56%	14,72%	3,64%	4,90%	8,50%	8,34%	11,84%	1,70%	11,20%
(e2)	(+) Pescadores artesanais	76.261	92.197	114.185	191.447	195.478	320.225	373.169	405.471	568.221	624.350
	<i>Variação anual</i>		20,90%	23,85%	67,66%	2,11%	63,82%	16,53%	8,66%	40,14%	9,88%
(e3)	(+) Bolsa-qualificação e Resgatados	4.325	7.488	3.271	5.163	7.497	7.192	8.877	12.636	23.911	7.387
	<i>Variação anual</i>		73,13%	-56,32%	57,84%	45,21%	-4,07%	23,43%	42,35%	89,23%	-69,11%
(e4)	(-) Estatutários	5.918.286	6.362.499	6.564.016	6.712.002	7.068.966	7.450.605	7.828.940	7.964.872	8.307.978	8.578.410
	<i>Variação anual</i>		7,51%	3,17%	2,25%	5,32%	5,40%	5,08%	1,74%	4,31%	3,26%
(f)	Quantitativo de Empregos com direito ao benefício do seguro-desemprego (e+e1+e2+e3+e4)	21.354.185	22.429.151	23.107.604	24.901.757	26.382.668	28.042.957	30.172.341	31.908.004	33.505.127	36.136.613
	<i>Variação anual</i>		5,03%	3,02%	7,76%	5,95%	6,29%	7,59%	5,75%	5,01%	7,85%
(g)	Quantitativo de Empregos Formais, <i>exceto</i> Estatutários (e-e4)	21.271.328	22.321.414	22.980.911	24.695.574	26.169.651	27.704.644	29.778.490	31.476.694	32.899.568	35.489.945
	<i>Variação anual</i>		4,94%	2,95%	7,46%	5,97%	5,87%	7,49%	5,70%	4,52%	7,87%
(h)	População Economicamente Ativa - PEA	84.018.000	86.963.000	88.774.000	92.660.000	95.748.000	96.874.000	97.872.000	99.500.000	101.110.000	102.383.184
	<i>Variação anual</i>		3,51%	2,08%	4,38%	3,33%	1,18%	1,66%	1,62%	1,26%	
(i)	Quantidades de Trabalhadores Empregados, contribuintes do RGPS	29.767.846	30.805.068	31.454.564	33.317.408	35.935.331	37.414.658	40.088.979	43.499.390	45.193.098	48.649.216
	<i>Variação anual</i>		3,48%	2,11%	5,92%	7,86%	4,12%	7,15%	8,51%	3,89%	7,65%
(j)	Pesca extrativa marinha e continental - em ton.	730.378	755.582	712.144	746.217	751.293	779.113	783.176	791.056	825.164	785.366
	<i>Variação anual</i>		3,45%	-5,75%	4,78%	0,68%	3,70%	0,52%	1,01%	4,31%	-4,82%
(k)	Quantitativo de Segurados atendidos pelo Seguro-Desemprego.	4.787.217	4.935.375	5.145.253	5.053.036	5.654.076	6.123.520	6.619.115	7.309.495	8.090.764	8.122.418
	<i>Variação anual</i>		3,09%	4,25%	-1,79%	11,89%	8,30%	8,09%	10,43%	10,69%	0,39%
(k1)	Segurado Formal	4.704.360	4.827.638	5.018.560	4.846.853	5.441.059	5.785.207	6.225.264	6.878.185	7.485.205	7.475.750
	<i>Variação anual</i>		2,62%	3,95%	-3,42%	12,26%	6,33%	7,61%	10,49%	8,83%	-0,13%
(k2)	Segurado - Outras Modalidades	82.857	107.737	126.693	206.183	213.017	338.313	393.851	431.310	605.559	646.668
	<i>Variação anual</i>		30,03%	17,59%	62,74%	3,31%	58,82%	16,42%	9,51%	40,40%	6,79%

Tabela 2:

Variação longitudinal dos parâmetros macroeconômicos correlacionados com o Seguro-Defeso. Números-índice (período-base 2001= índice 100). Brasil 2001-2010

Fonte	Indicadores	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(a)	Valor PIB	100,00	113,49	130,55	149,10	164,90	181,97	204,38	232,86	248,78	289,53
(b)	Valor Salário-mínimo	100,00	111,11	133,33	144,44	166,67	194,44	211,11	230,56	258,33	283,33
(c)	Gasto Seguro-Desemprego (formal e outras, exceto pescador artesanal)	100,00	118,19	134,94	144,48	172,91	218,32	254,37	291,41	383,65	396,11
(d)	Gasto Seguro-Desemprego Pescador Artesanal	100,00	153,34	207,77	403,76	541,30	843,76	1.234,38	1.376,99	2.314,59	3.004,68
(e)	Quantitativo de Empregos Formais	100,00	105,50	108,66	115,51	122,25	129,30	138,32	145,06	151,56	162,08
(e1)	(+) Segurados Domésticos	100,00	354,56	406,74	421,53	442,18	479,79	519,82	581,37	591,24	657,46
(e2)	(+) Segurados Pescadores artesanais	100,00	120,90	149,73	251,04	256,33	419,91	489,33	531,69	745,10	818,70
(e3)	(+) Segurados Bolsa-qualificação e Resgatados	100,00	173,13	75,63	119,38	173,34	166,29	205,25	292,16	552,86	170,80
(e4)	(-) Estatutários	100,00	107,51	110,91	113,41	119,44	125,89	132,28	134,58	140,38	144,95
(f)	Quantitativo de Empregos com direito ao benefício do seguro-desemprego (e+e1+e2+e3-e4)	100,00	105,03	108,21	116,61	123,55	131,32	141,29	149,42	156,90	169,22
(g)	Quantitativo de Empregos Formais, exceto Estatutários (e-e4)	100,00	104,94	108,04	116,10	123,03	130,24	139,99	147,98	154,67	166,84
(h)	População Economicamente Ativa - PEA	100,00	103,51	105,66	110,29	113,96	115,30	116,49	118,43	120,34	121,86
(i)	Quantidade de Trabalhadores Empregados, contribuintes do RGPS	100,00	103,48	105,67	111,92	120,72	125,69	134,67	146,13	151,82	163,43
(j)	Volume de Pesca extrativa marinha e continental	100,00	103,45	97,50	102,17	102,86	106,67	107,23	108,31	112,98	107,53
(k)	Quantitativo de Segurados atendidos pelo Seguro-Desemprego	100,00	103,09	107,48	105,55	118,11	127,91	138,27	152,69	169,01	169,67
(k1)	Segurado Formal	100,00	102,62	106,68	103,03	115,66	122,98	132,33	146,21	159,11	158,91
(k2)	Segurado - Outras Modalidades	100,00	130,03	152,91	248,84	257,09	408,31	475,34	520,55	730,85	780,46

Nota: os parâmetros macroeconômicos e os valores da Tabela 1 e da Tabela 2 foram obtidos a partir da extração de dados de fontes públicas oficiais, conforme a seguinte metodologia:

- (a) IBGE, disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/ie1-51.xls>>. Acesso em dez. 2012.
- (b) <http://www.dieese.org.br/serve/serie.do?method=dados&id=1257870506231> e Nota Técnica n.º 106 – dezembro 2011, disponível em <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec106PoliticaSalarioMinimo.pdf>>. Acesso em dez. 2012.
- (c) SIAFI, consulta em out/2012; valores empenhados; filtros utilizados: Órgão 38 – Ministério do Trabalho e Emprego, soma das ações 0583 – Pagamento do Seguro-Desemprego + 0653 – Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico + Q217 – Bolsa de qualificação profissional para trabalhador com contrato de trabalho suspenso;
- (d) SIAFI, consulta em out/2012; valores empenhados; filtros utilizados: Órgão 38 – Ministério do Trabalho e Emprego, ação 0585 – Pagamento do Seguro-Desemprego Pescador Artesanal.
- (e) Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED - Anuário Relatório Anual de Informações Sociais - RAIS, disponível em <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_anuario_rais/caged_anuario_raistela10.php> e <<http://bi.mte.gov.br/scripts10/dardoweb.cgi>>. Acesso em dez. 2012.
- (e1) MTE Coordenação Geral do seguro-desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional – CGSAP, disponível em Anuário dos Trabalhadores – Sistema de Consulta. Disponível em <<http://www.dieese.org.br/serve/serie.do?method=setupTabela&id=1324204136951>>. Acesso em dez. 2012.
- (e2) MTE Coordenação Geral do seguro-desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional – CGSAP. Disponível em <<http://www.dieese.org.br/serve/serie.do?method=setupTabela&id=1324204136951>>. Acesso em dez. 2012.
- (e3) MTE Coordenação Geral do seguro-desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional - CGSAP, Anuário dos Trabalhadores. Disponível em <<http://www.dieese.org.br/serve/serie.do?method=setupTabela&id=1324204136951>>. Acesso em dez. 2012.
- (e4) Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED – Anuário Relatório Anual de Informações Sociais – RAIS. Disponível em <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_anuario_rais/caged_anuario_raistela10.php> ou <<http://bi.mte.gov.br/scripts10/dardoweb.cgi>>. Acesso em dez. 2012.
- (f) resultado de e+e1+e2+e3-e4;
- (g) resultado de e-e4;
- (h) PNAD-IBGE, Anuário dos Trabalhadores, disponível em <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD292&sv=19&t=grupos-idade>>. Acesso em dez. 2012.
- (i) Anuário Estatístico da Previdência Social: Suplemento Histórico (1980 a 2011)/Ministério da Previdência Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – V.1 (1980/1996) – Brasília: MPS/DATAPREV, 1997 –, disponível em <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1_121023-162855-536.pdf>. Acesso em dez. 2012.
- (j) Boletim Estatístico da Pesca e Aquicultura, disponível em <<http://www.mpa.gov.br/index.php/informacoes-e-estatisticas/estatistica-da-pesca-e-aquicultura>>. Acesso em dez. 2012.
- (k) TEM – Coordenação Geral do seguro-desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional – CGSAP, disponível em Anuário dos Trabalhadores, <<http://www.dieese.org.br/serve/serie.do?method=setupTabela&id=1324204136951>>. Acesso em dez. 2012.

A Figura 3, seguinte, apresenta os pagamentos referentes ao benefício do Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, por Unidade da Federação, acumulados, referentes ao seguro-defeso, compreendidos entre novembro de 2010 e fevereiro de 2011 e entre novembro de 2011 e fevereiro de 2012.

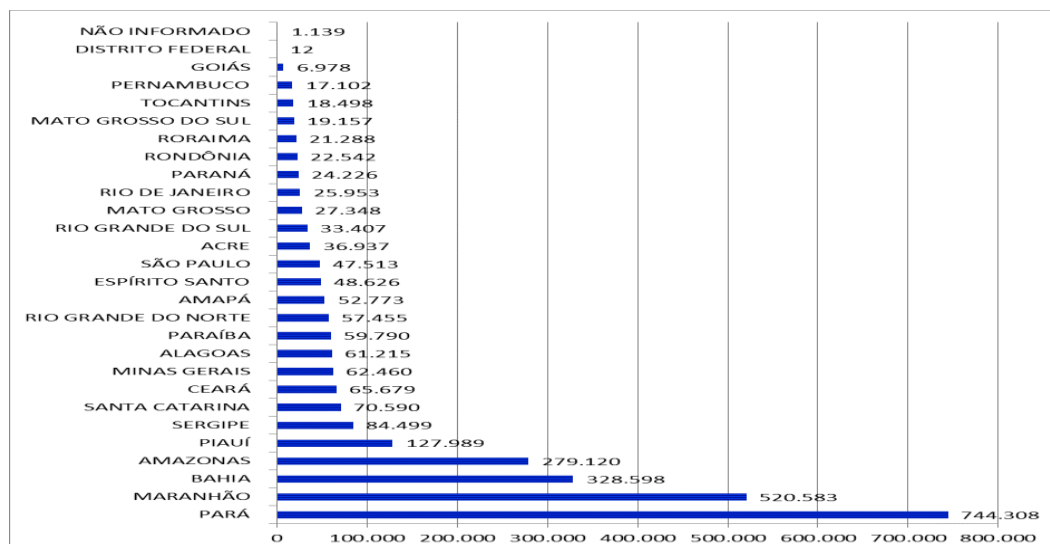


Figura 3. Despesas com o Seguro-Defeso em R\$ mil correntes para as Unidades da Federação, 2010-2012

Fonte: Dados *cross sectional* do Portal da Transparência do Governo Federal, disponível em <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/defeso/defesoListaEstados.asp>>. Consulta realizada em 06/12/2012. Nota: referentes aos pagamentos do seguro-defeso compreendidos entre novembro de 2010 e fevereiro de 2011 e entre novembro de 2011 e fevereiro de 2012, que são os períodos do defeso.

Análise dos gastos

O crescimento exponencial dos gastos com o benefício do seguro-defeso, os quais totalizaram R\$ 2,87 bilhões no intervalo de 2010-2012, ainda se comparado às demais variáveis macroeconômicas correlacionadas, leva a indagações do tipo “Por que esses gastos vêm aumentando tanto?” ou “Existem relações dessa variável com outras macroeconômicas capazes de justificar tal elevação?”

Ao se avaliar a evolução dos diversos parâmetros macroeconômicos fortemente correlacionados com o Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, conclui-se que o Programa apresenta variações econômicas (em número de beneficiários e dispêndios) bastante atípicas.

No período de 2001 a 2010, houve crescimento exponencial do número de pescadores artesanais, que de 76.261 trabalhadores em 2001 passaram a 624.350 em 2010, ou um crescimento de 719%, apesar de o volume da pesca extrativa se

manter constante (crescimento de apenas 7%). Quanto aos dispêndios, as despesas com o pagamento do seguro-defeso saltaram de R\$ 39,2 milhões, em 2001, para R\$ 1,2 bilhão, em 2010, um crescimento de 2.904% em termos nominais.

Levantamento mais recente, extraído do Sistema de Administração Financeira da União – SIAFI, aponta que essas despesas em 2012 foram da ordem de R\$ 1,89 bilhão, ou seja, um crescimento de 58% comparado ao último ano da série pesquisada (2010).

Em termos comparados, no período 2001-2010, o PIB brasileiro saltou de R\$ 1,3 trilhão para R\$ 3,8 trilhões, representando um crescimento da ordem de 190% em termos nominais, enquanto o salário mínimo, que é a referência para o pagamento do benefício do seguro-defeso, saltou de R\$ 180 para R\$ 510, um crescimento de 183% em termos nominais, além disso as despesas decorrentes do pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador formal saltaram de R\$ 4,9 bilhões para R\$ 19,3 bilhões (um crescimento de 296% em termos nominais). No entanto, os gastos com os pagamentos do benefício do seguro-defeso saltaram de R\$ 39,2 milhões em 2001 para R\$ 1,2 bilhão em 2010, o que representou o fabuloso crescimento de 2.904% em termos nominais.

Embora parte desse elevado crescimento possa ser explicado em razão da variação do valor do salário mínimo, o que se constata é uma exponencial elevação do número de pescadores artesanais com direito ao benefício do seguro-defeso. Esses trabalhadores, que em 2001 correspondiam a 76.261 pessoas, saltaram para 624.350 em 2010. Ou seja, um crescimento de 718,7%. No mesmo período, o crescimento da população economicamente ativa foi de apenas 22%, enquanto o dos empregos formais foi de 62% e o do volume de pesca extrativa marinha e continental de apenas 7%.

Assim, os valores dispendidos e a escalada crescente do quantitativo de pessoas requerentes do benefício do seguro-defeso – muito superiores aos relacionados com quaisquer outros parâmetros macroeconômicos – reforçam o argumento empírico das oficinas regionais e dos gestores do Ministério do Trabalho e Emprego de que muitos dos requerentes não seriam verdadeiramente pescadores artesanais.

O controle social como foco

A discussão em torno do tema controle está correlacionada com o tema avaliação, que se impõe não apenas por causa das impropriedades verificadas na amostragem, e que devem extrapolar para a população, mas também, fundamentalmente, para garantir a existência de elementos e dispositivos que, dentro do ciclo de gestão, propiciem os ajustes necessários nas políticas públicas para uma aplicação mais eficiente e transparente dos recursos públicos. É isso que a sociedade espera (Silva, 2000).

O sentido da palavra controle assume diversas conotações dependendo do contexto em que é utilizada. Segundo Edelman e Aparício (1992), os sistemas de controle nas organizações, e principalmente na Administração Pública, podem assumir diversos objetivos, tais como: (a) proteger os ativos da organização dos erros intencionais ou não e das irregularidades que se possam produzir; (b) obter informações corretas e seguras que permitam a tomada de decisões acertadas tanto no âmbito interno como no externo; (c) conseguir engajamento das pessoas nas políticas da organização, promovendo uma melhor combinação de esforços; (d) atingir metas; (e) promover eficiência e eficácia nas operações, por meio de uma utilização racional dos recursos.

Frequentemente, o controle é confundido com burocracia no sentido negativo, ou seja, “o aparelho burocrático só serve para emperrar ou dificultar o andamento dos processos da administração”. Segundo Silva (2002), o controle, quando se junta ao termo “social”, adquire um sentido de origem no social, ou melhor, na sociedade. Nesse sentido, a discussão aqui proposta interpreta o termo “controle” sob o aspecto social, de caráter positivo de atuação da democracia.

Costa e Castanhar (2003) enfatizam que, embora se associe normalmente a avaliação de desempenho à mensuração de eficiência na gestão de programas públicos, este não é evidentemente o único, nem eventualmente o mais importante critério a ser utilizado. A lista dos critérios que podem ser utilizados é longa, e a escolha de um, ou vários deles, depende dos aspectos que se deseja privilegiar na avaliação. No mesmo sentido, Cohen (1988) pondera que a avaliação das políticas públicas deve superar os estudos de custo-benefício fortemente concentrados nas

questões financeiras. Neste sentido, Minayo (2009) afirma que a avaliação de um programa social deve ser feita em função dos aspectos que queremos analisar – por exemplo, se queremos medir ou acompanhar a eficácia, a eficiência, a efetividade ou o impacto a partir de determinada política organizacional.

A eficácia do Seguro-Defeso pode ser verificada se este benefício cumpre seu papel de garantir meios de sustentação ao trabalhador em situação de defeso, suficiente em valor e tempo. Considerando que a efetividade é um julgamento multifacetado, que se segue à eficácia, sua aferição não se encerra com a indenização ao pescador, mas é necessário averiguar se esse resultado foi satisfatório e provocou as mudanças esperadas. Para essa discussão os grupos focais devem ser de grande valia.

Alguns indicadores a serem utilizados

Os indicadores sugeridos a seguir correlacionam as diversas variáveis macroeconômicas, balizados conforme estrutura proposta pela Unicef (1991). Longe de serem exaustivos, buscam exemplificar como um modelo de avaliação pode responder a algumas questões-problema.

I.Fator de sustentabilidade do seguro-defeso

<u>Descrição:</u> fator de crescimento do volume de pesca em determinado período do ano em relação ao mesmo período do ano anterior.	
<u>Periodicidade:</u> primeiro mês anterior e primeiro mês posterior à decretação do período de defeso.	
<u>Classificação:</u> Processo	<u>Limitações:</u> precariedade de dados; a medição pode ser influenciada por fatores ambientais.
<u>Nível de agregação:</u> colônias de pescadores, localidades, microrregiões ou municípios.	
<u>Fórmula:</u> [Volume (em kg) da produção de pescado no período do Ano t /Volume (em kg) da produção de pescado no mesmo período do ano $t-1$]	
<u>Interpretação:</u> indica se o Programa tem efeitos positivos no ambiente externo em que interveio. Considerando o objetivo geral de preservar as espécies pesqueiras, o Programa será bem sucedido se o volume de pesca se manter constante ou aumentar ao longo de um período do ano t , comparado com o mesmo período do ano $t-1$. Assim, pode-se interpretar o fator de sustentabilidade decorrente do Programa Seguro-Defeso da seguinte maneira: para fator $< 1,0$ → o programa não está atendendo seu objetivo geral; para fator $\geq 1,0$ → o programa está atendendo seu objetivo geral.	

Os fatores ambientais que interferem nas medições devem ser considerados na análise.

II. Taxa de cobertura do seguro-defeso

<i>Descrição:</i> percentual de pescadores artesanais com direito ao benefício que efetivamente o receberam.		
<i>Periodicidade:</i> anual	<i>Classificação:</i> resultado	<i>Limitações:</i> indisponibilidade ou imprecisão de dados.
<i>Nível de agregação:</i> Brasil, Grandes Regiões, UFs, Mesorregiões, Microrregiões e Municípios.		
<i>Fórmula:</i> (Quantidade de Pescadores Artesanais que receberam o benefício/Quantidade de Pescadores Artesanais que tiveram aprovadas suas solicitações de seguro-defeso) x 100		
<i>Interpretação:</i> caracteriza eficácia no atendimento do benefício, em atendimento ao objetivo específico de assistir financeiramente o pescador artesanal no período de defeso.		

III. Taxa de beneficiários do seguro-defeso, por sexo

<i>Descrição:</i> percentual de pescadores que recebem o benefício do seguro-defeso, por sexo, em relação ao total de beneficiários.		
<i>Periodicidade:</i> anual	<i>Classificação:</i> perfil	<i>Limitações:</i> precariedade dos dados disponíveis.
<i>Nível de agregação:</i> Brasil, Grandes Regiões, UFs, Mesorregiões, Microrregiões e Municípios.		
<i>Fórmula:</i> (Número de pescadores artesanais homens que recebem o seguro-defeso/Total de pescadores artesanais homens e mulheres que recebem o seguro-defeso) x 100 (Número de pescadores artesanais homens que recebem o seguro-defeso/Total de pescadores artesanais homens e mulheres que recebem o seguro-defeso) x 100		
<i>Interpretação:</i> indica a participação de mulheres e homens na pesca artesanal, visando ao controle social e estudos socioeconômicos.		

IV. Taxa de gasto com o seguro-defeso, por UF

<i>Descrição:</i> percentual de gastos com o Programa por Unidade da Federação – UF em relação à União.		
<i>Periodicidade:</i> anual	<i>Classificação:</i> estrutura	<i>Limitações:</i> precariedade dos dados
<i>Nível de agregação:</i> UFs.		
<i>Fórmula:</i> (Gastos com o pagamento do seguro-defeso por UF/Gasto com o pagamento do seguro-defeso Total da União) x 100		
<i>Interpretação:</i> indica a participação de UFs na composição total do gasto. Permite correlações com outras variáveis e indicadores. Utilizado como instrumento de controle e informação à sociedade.		

V. Taxa de Beneficiários de Programas Sociais

<i>Descrição:</i> percentual da população beneficiária de programas sociais em relação à população		
<i>Periodicidade:</i> anual	<i>Classificação:</i> estrutura	<i>Limitações:</i> precariedade dos dados disponíveis.
<i>Nível de agregação:</i> Microrregiões e Municípios (principalmente), UFs e União.		
<i>Fórmula:</i> (Número de beneficiários de programas sociais/população) x 100		
<i>Interpretação:</i> indica o percentual de trabalhadores beneficiários de quaisquer programas sociais que caracterizem interrupção da atividade econômica (por exemplo, programas seguro-defeso e bolsa família), em relação à determinada população selecionada (por exemplo, população de 18-59 anos, considerada economicamente ativa).		

Conclusões

Uma hipótese para o crescimento exponencial dos benefícios do seguro-defeso pode estar na generosidade do seu sistema de concessão, que estimula quaisquer trabalhadores a se declararem pescadores artesanais e, conseqüentemente, a se sindicalizarem. A essa hipótese se associa a teoria da *histerese do desemprego*, descrita por Smith (1994), a qual supõe que as elevadas taxas de desemprego têm a propriedade de se autoperpetuarem, assumindo que o indivíduo poderia se acostumar com um estilo de vida decorrente dessa situação, descobrindo modos de obter os benefícios do seguro-desemprego e despender o dia realizando tarefas inúteis.

Deve-se reconhecer que a ausência de estudos capazes de avaliar se o benefício do seguro-defeso tem permitido a preservação de espécies pesqueiras em seu período de defeso faz crer que o Programa vem se constituindo em um mero benefício assistencialista, destinado à população de baixa renda. De outra forma, como justificar índices crescentes e tão elevados numa economia que apresenta parâmetros macroeconômicos incrementais, regulares, como é o caso brasileiro?

As manifestações dos *stakeholders*, no sentido de que muitos dos requerentes não seriam verdadeiramente pescadores artesanais, conduzem a recomendar procedimentos de gestão e controle compartilhados (maior articulação entre os órgãos responsáveis e a sociedade civil) que impeçam a destinação irregular dos recursos de Seguro-Desemprego.

A utilização de indicadores não avaliará nada, se não forem adotadas medidas saneadoras das situações-problema descritas, pois se restam comprovados pagamentos a pescadores artesanais não verdadeiros, dificilmente esses indicadores deixarão de apontar altos índices de eficácia, eficiência e efetividade, atingindo sempre seus plenos objetivos.

A implantação de programas federais de desenho descentralizado e, conseqüentemente, a implementação de políticas públicas nacionais só se farão de maneira transparente e por meio de um processo gerencial caso existam, invariavelmente, processos de responsabilização e de controle social bastante atuantes (Santos; Cardoso, 2002).

Farah (2002) destaca que a descentralização de recursos e do poder de decisão deve permitir que o programa assuma a feição de cada localidade em que for implantado, numa articulação das diretrizes federais ao processo de formulação local de programas e políticas para o setor. Entretanto, a descentralização das políticas públicas para as esferas subnacionais e a corresponsabilidade das entidades da sociedade civil não são um processo isento de problemas (Arretche, 1999), como bem demonstra a prática clientelista e corporativista das Colônias de Pescadores, Federações Estaduais e Confederação Nacional dos Pescadores na concessão do benefício do seguro-defeso.

Nas condições brasileiras, não é suficiente que a União se retire de cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a assumir, de modo mais ou menos espontâneo, competências de gestão. No caso brasileiro, um Estado federativo, um país caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos, atributos estruturais das unidades locais de governo, tais como a capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, têm um peso determinante para a descentralização. Porém, tais fatores não são determinantes em si. Seu peso e importância variam de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social.

O jogo político deve ser reconhecido como fundamental para o controle social e implementação das políticas públicas, mas o desempenho de um programa deve ser avaliado de maneira plural – e sua sustentabilidade, equilibrada em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais.

Referências

- ARRETCHE, Marta T. S.. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, June 1999 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 Mai. 2013.
- BANCO MUNDIAL. *Monitorização e Avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens*. Washington, D.C, 2004. Disponível em <www.worldbank.org/oed/ecd>. Acesso em 18 nov. 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual SIAFI*. Disponível em: <<https://gestaomanuaisiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/020300/020330/>>. Acessos set. 2012 a jun. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Catálogo de indicadores de monitoramento dos programas do MDS*. / Júnia Valéria Quiroga da Cunha (Org.). Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

_____. *Estatística da Pesca 2007*. Brasília, 2007. Disponível em http://www.mpa.gov.br/images/Docs/Informacoes_e_Estatisticas/Estatistica-da-Aquicultura-e-Pesca-no-Brasil-2007.pdf> Acesso em 17 mar. 2013.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. *Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego* / organizadores, Danilo Nolasco C. Marinho, Moisés Villamil Balestro, Maria Inez M.T. Walter. Brasília : Verbis, 2010. 350 p. Disponível em <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812CB90335012CC21F88FF0055/avaliacao_externa_sd\[1\].pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812CB90335012CC21F88FF0055/avaliacao_externa_sd[1].pdf)> Acesso em 18 mar. 2013.

COHEN, Jacob. *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. Hillsdale, NJ: Erlbaum, 1988.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José César. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Setembro/Outubro, vol. 37, nº 5, p. 969-992, 2003.

DANCEY, Christine; REIDY, John. *Estatística Sem Matemática para Psicologia: Usando SPSS para Windows*. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DAVIS, Otto; DEMPSTER, M.; WILDAVISKY, A. A theory of the budgetary process. *American Political Science Review*, Washington, v. 60, n. 8, p. 529-547, sept 1966.

DIEESE. *Anuário do sistema público de emprego, trabalho e renda: seguro-desemprego*. São Paulo: DIEESE, 2009, disponível em <http://www.dieese.org.br/anu/sistemaPublicoEmprego2009/Arquivos/sd_pdf.html> Acesso em 21 dez. 2012.

_____. *Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2010/2011: seguro-desemprego*. 3. ed. / Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. -- São Paulo: DIEESE, 2011, disponível em <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A333FE61F01334173D3761A38/seg_de_semprego.pdf> Acesso em 21 dez. 2012.

EDELMAN, H.; APARÍCIO, R. *El control interno en las empresas Del Estado*, 2ª Ed. Montevideo, Programa Nacional de Desburocratización, 1992.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, p. 119 a 144, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Construção de Indicadores Qualitativos para Avaliação de Mudanças. *Revista Brasileira de Educação Médica*. Caderno nº 33, 2009.

PAIVA, Luis Henrique. O dilema do financiamento orçamentário das políticas públicas de emprego. *Mercado de trabalho*, v. 30, p. 27, 2006. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/mt_30e.pdf> Acesso em 11 jun. 2013.

SANTOS, L. A.; CARDOSO, R. L. S. *Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública*. Prêmio Serzedello Corrêa 2001 - Monografias vencedoras. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. *O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos*. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEEP 2000. Caderno nº 48. Campinas: 2000.

SILVA, F. C. da C. *Controle Social: reformando a administração para a sociedade*. Prêmio Serzedello Corrêa 2001 - Monografias vencedoras. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SMITH, Stephen W. *Labour economics*. London and New York: Routledge, 1994.

UNICEF. EVALUATION OFFICE. *A UNICEF Guide for Monitoring and Evaluation: Making a Difference?* The Office, 1991. Disponível em <<http://www.unicef.org/reseval/index.html>> Acesso em 14 jun. 2013.

ZYLBERSTAJN, H.; NETO, G. B. *As Teorias de Desemprego e as Políticas Públicas de Emprego*. Est. Econ., São Paulo, jan-mar 1999.

Resumen: En 1992, se estableció la modalidad de Seguro de Desempleo Pescador Artesanal, dirigido a pescador profesional que ejercía su actividad de manera artesanal, de forma individual o en un sistema de economía familiar y tuvo que parar debido a la prohibición de la pesca para la preservación de la especie. Aunque implementado desde hace más de 20 años, una primera evaluación externa sólo había presentado sus resultados en 2010. Ella recomendó al Ministerio de Trabajo que identificase y propusiese los procedimientos de gestión y control para evitar la asignación irregular de los recursos. En este contexto, este estudio analiza el proceso de concesión de la prestación de los beneficios y sus correlaciones con las variables macroeconómicas, la identificación de situaciones de problemas generados por la falta de evaluación, sugiriendo indicadores y la forma de aplicarlos en caso real. Al final, se llega a la conclusión de que la solución puede estar en el equilibrio entre estas asociaciones - Estado, la sociedad y las organizaciones propias del Estado - y el control social en el sentido más amplio.

Palabras clave: Seguro de desempleo pescador artesanal; beneficios sociales; Evaluación de las políticas públicas; Brasil.

Résumé : En 1992, on a créé un bénéfice social appelé « Seguro-Defeso » destiné au pêcheur professionnel qui exerce ses activités de manière artisanale, soit de façon individuelle ou en régime d'économie familiale, et qui doit interrompre la pêche pendant la période d'interdiction pour la préservation des espèces. Encore que ce programme ait été mis en place il y a plus de 20 ans, les résultats de la première évaluation externe n'ont été présentés au Ministère du Travail et de l'Emploi qu'en 2010. Ces résultats ont suggéré que l'on l'identifie et propose de procédures de gestion et de contrôle destinées à empêcher la mauvaise application des ressources. Dans ce contexte, l'étude proposée analyse la procédure de concession de ces indemnités et ses relations macro-économiques, identifie les problèmes provenant

de l'absence d'évaluation, et suggère des indicateurs susceptibles d'être utilisés. L'étude conclut en disant que la solution peut être trouvée dans l'équilibre de l'établissement de partenariats – État, société, et organisations de l'État – pour un contrôle social dans un sens plus large.

Mots-clés : Indemnités de Chômage, Artisan Pêcheur, Bénéfices Sociaux, Évaluation de politiques publiques, Brésil.

Recebido em: 26/11/2014

Aceito em: 26/01/2015