

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO
AGÊNCIA PAULISTA DE TECNOLOGIA DOS AGRONEGÓCIOS
INSTITUTO DE PESCA

**AVALIAÇÃO DO SEGURO DEFESO CONCEDIDO AOS
PESCADORES PROFISSIONAIS NO BRASIL**

**Jocemar Tomasino MENDONÇA
Alineide LUCENA Costa Pereira**

ISSN 1678-2283

COMITÊ EDITORIAL DO INSTITUTO DE PESCA

Carlos Alberto Arfelli

Cíntia Badaró Pedroso

Edison Barbieri

Gláucio Gonçalves Tiago

Helenice Pereira de Barros (coordenadora)

Luciana Carvalho Bezerra de Menezes

**ESTE NÚMERO FOI SUBMETIDO
À REVISÃO TÉCNICO-CIENTÍFICA**

Editora-chefe

Helenice Pereira de Barros

Gerenciamento de Informática

Ricardo Queiroz Almeida

Divulgação

Centro de Comunicação e Transferência do Conhecimento

Núcleo de Informação e Documentação

AVALIAÇÃO DO SEGURO DEFESO CONCEDIDO AOS PESCADORES PROFISSIONAIS NO BRASIL

Jocemar Tomasio MENDONÇA¹ e Alineide LUCENA Costa Pereira²

RESUMO

O seguro defeso é uma política pública passiva, instituída pelo governo federal, que concede renda mínima ao pescador profissional artesanal durante o período de proibição da pesca. O presente trabalho discute a política do uso e distribuição do seguro defeso. Os dados utilizados foram o número de pescadores totais e beneficiados em 2011, bem como a produção pesqueira desembarcada em 2010. A maneira com que está sendo conduzida tal política poderá agravar a qualidade de vida das famílias que realmente vivem da atividade, necessitando-se criar maneiras de tornar mais seletivo o acesso e utilizar a implementação da estatística pesqueira nacional como comprovante de atividade do pescador. Faz-se necessária uma reflexão crítica da racionalidade do sistema capitalista e que os recursos pesqueiros possam realmente ser protegidos e não seja apenas um meio de obtenção de subsídios para uma atividade que já se encontra ameaçada de extinção.

Palavras chave: Seguridade social; pesca artesanal; pesca comercial; sustentabilidade

EVALUATION OF INSURANCE CLOSURES TO PROFESSIONAL FISHERMEN IN BRAZIL

ABSTRACT

The public policy of insurance closures is a action passive instituted by the federal government that grants a minimum income to artisanal fisherman, during the period of prohibition on fishing. This study discusses to use and distribution for policy. The data used were the total number of fishermen and beneficiaries in 2011 and landed the fish production in 2010. The way is being conducted insurance closed policy, can worsen the quality of life of families who actually live activity, it's necessary to become more selective access, possibly through the implementation of national fishing statistics proving the activity of the fisherman. It is understood that it is necessary a critical rationality of the capitalist system and the protection of fish stocks, the main source of livelihood for fishermen and maintenance activities, can really succeed and not just a means of obtaining subsidies for an activity that is already endangered.

Keywords: Social security; small-scale fishing; commercial fishing; sustainability

Relatório Técnico: Recebido em 17/05/2013 - Aprovado em 13/09/2013.

¹ Instituto de Pesca - APTA/SAA, Núcleo do Litoral Sul. Av. Prof. Wladimir Besnard, s/n. - CEP: 11.990-000 - Cananéia - SP - Brasil. e-mail: jmendonca@pesca.sp.gov.br (autor correspondente)

² Fundação Florestal - SMA, APA Marinha do Litoral Sul de São Paulo. Av. Prof. Wladimir Besnard, s/n. - CEP: 11.990-000 - Cananéia - SP - Brasil. e-mail: alineide30@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Embora a pesca seja uma atividade secular, tem se tornado menos atrativa nos últimos anos em virtude das dificuldades encontradas, como a diminuição dos estoques pesqueiros e a falta de investimento racional nesta atividade. A forte seleção sobre as espécies mais rentáveis comercialmente leva à diminuição dos estoques pesqueiros e contribui para a inserção de algumas espécies nativas na lista de “espécies em risco de extinção”. Buscando evitar tal risco, o governo regula e aplica instrumentos que visam diminuir a pressão sobre os recursos e dar sustentabilidade às atividades pesqueiras.

As medidas até o momento adotadas abrangem a limitação das frotas, caracterização de petrechos/equipamentos de pesca, tamanho mínimo de captura das espécies-alvo e períodos de defeso (PEREZ *et al.*, 2001). Destes instrumentos, o que mais traz impactos socioeconômicos é a determinação de período de defeso, pois são proibições da captura das espécies nos momentos de reprodução e/ou recrutamento. Estes períodos de defeso não se tratam de uma medida punitiva, mas sim preventiva, pois vai ao encontro da necessidade de renovação das espécies aquáticas, além de ser uma tentativa de contribuir para a manutenção da sustentabilidade da atividade pesqueira em tempos futuros (RUFFINO, 2005).

Este instrumento impõe aos pescadores a paralisação de suas atividades, gerando perda de renda e poder econômico. Estas paralisações desencadearam muitos questionamentos pelos pescadores, pois não teriam renda em períodos de proibição da pesca; assim, o Governo Federal interviu no sistema, construindo políticas públicas para amenizar ou solucionar o problema, criando o “seguro defeso”.

Institucionalizada desde 2003, a política de seguro defeso (Lei nº 10.779, 25 de novembro de 2003, BRASIL, 2003) concede o benefício, durante o período de proibição da pesca de determinadas espécies, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal (MAIA, 2009). Esta política ficou popularmente conhecida como “seguro defeso” e os pescadores, em sua maioria, são enquadrados como segurados especiais, desde que comprovem as seguintes condições: ser produtor, parceiro, meeiro e arrendatário rural, garimpeiro ou pescador artesanal; incluem-se, ainda, os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes.

Para obter o benefício, o segurado necessita preencher algumas especificidades, tais como: ter a pesca como principal meio de renda, com embarcação não ultrapassando o porte de 10 toneladas de arqueação bruta; não possuir empregados para o desenvolvimento da atividade; e comprovar o exercício da atividade através de declaração emitida pela colônia de pescadores registrada no IBAMA (LOURENÇO *et al.*, 2006).

Assim, a política de seguro defeso, reformulada em 2009, pela nova Lei da Pesca (Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, BRASIL, 2009), visa garantir a reprodução e/ou recrutamento das espécies, por meio da determinação dos períodos de defeso, e estabelecer uma renda mínima ao pescador no período.

A política de subsídios nos diversos setores de produção sempre foi controversa, pois traz benefícios imediatos, mas, em muitos casos, podem causar problemas de ordem socioambiental de difícil solução. Na pesca, este fato não é diferente; embora seja legítima, tem gerado diversos problemas no setor devido ao elevado número de pessoas que estão envolvidas no processo. O presente trabalho buscou apresentar um panorama da pesca no Brasil e discutir a política do seguro defeso sobre a atividade.

METODOLOGIA

O presente trabalho foi desenvolvido com informações sobre o número de pescadores (Registro Geral da Pesca - RGP), dados sobre os beneficiados pelo seguro defeso e da produção desembarcada em todos os estados do Brasil. As informações sobre o RGP e seguro defeso são referentes ao ano de 2011 e os dados de produção são referentes a 2010.

As informações do número de pescadores foram obtidas por meio da lista de registros gerais de pescadores que consta no Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA, 2012a), sendo divididos em pescador industrial e artesanal. Os dados dos beneficiados pelo seguro defeso foram obtidos no Portal da Transparência da Presidência da República (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, <http://www.portaltransparencia.gov.br/defeso>), registrando o número de beneficiados, valor recebido por pescador, total por estado e por município. Também foram

analisadas as legislações utilizadas para nortear os processos de seguro defeso em cada estado e no país.

A produção pesqueira desembarcada apresentada foi obtida por meio do boletim estatístico anual do MPA em 2010 (MPA, 2012b). Foi realizada uma relação entre percentagem de pescadores com o benefício e produção descarregada de acordo com o ambiente (continental e estuarina-marinha), definindo como “condizente” quando a percentagem de pescadores e de produção foram do mesmo ambiente e “inversa”, quando os parâmetros foram de ambientes diferentes.

Estas informações foram consolidadas em planilha eletrônica, visando organizá-las para análise, e distribuídas por estado, utilizando o programa livre Quantum GIS 1.8.0.

RESULTADOS

Em 2011, foram registrados 993.445 pescadores em todo o país, sendo 99,2% oriundos da pesca artesanal. O estado de Santa Catarina apresentou menor número de pescadores artesanais (83,6% do total) e os demais estados tiveram percentagens acima de 90,0%. As regiões norte e nordeste apresentaram maior número de pescadores, atingindo 831.301 (83,7%) do total do país (Figura 1).

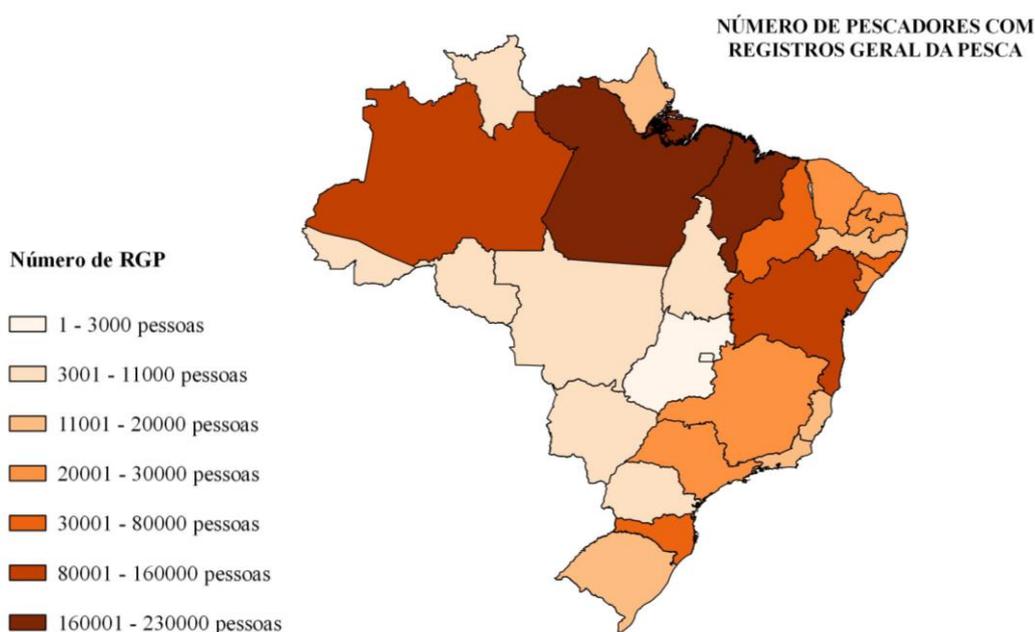


Figura 1. Número de pescadores com Registro Geral da Pesca por estado brasileiro em 2011.

Dos 5.565 municípios brasileiros, 3.765 (68,0%) possuem pescadores, sendo que os estados das regiões norte e nordeste apresentaram a maior concentração (75,0% dos municípios com pescadores) (Figura 2). Os maiores números de registros foram verificados nos estados do Pará (23,1%), Maranhão (16,9%), Bahia (12,1%) e Amazonas (8,4%), perfazendo 60,5% do total (Tabela 1). Distrito Federal e Goiás apresentaram os menores números de pescadores registrados, com 0,02% e 0,3% do total nacional, respectivamente.

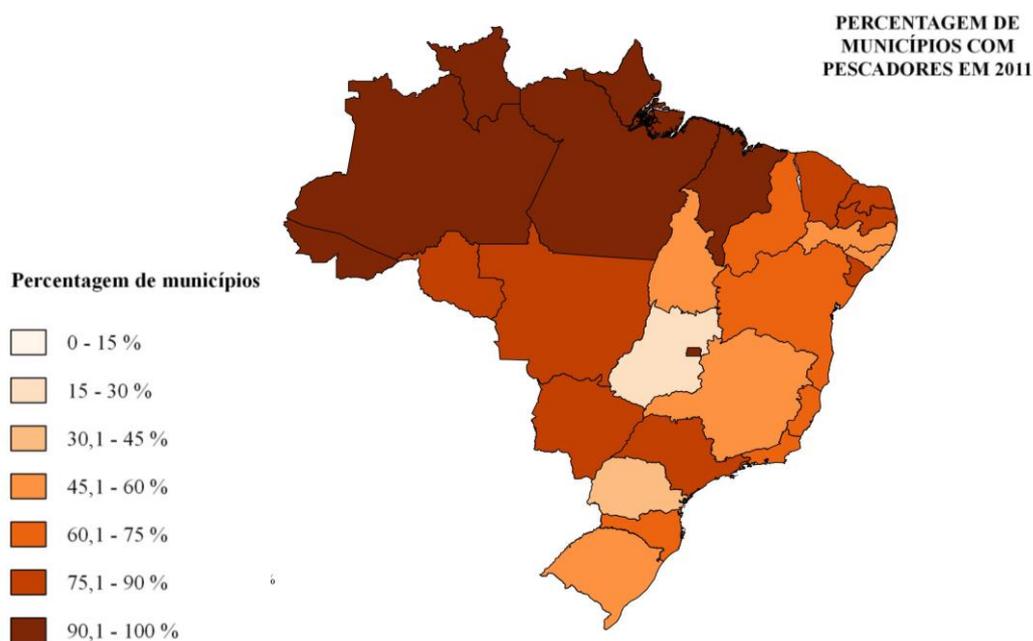


Figura 2. Percentagem de municípios brasileiros com registro de pescadores por estado da federação em 2011.

Em 2011, foram beneficiados pela política de seguro defeso 619.861 pescadores, 62,0% dos registrados no país. Nos estados com maior número de pescadores também foram observados os maiores números de beneficiados (Pará, Maranhão, Bahia e Amazonas) (Figura 3). Do total das unidades federais, 78,0% teve pelo menos metade de seus pescadores registrados beneficiados pelo seguro defeso em 2011, sendo que o maior percentual foi verificado no Estado do Amapá (Figura 4). Apenas os estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, São Paulo, Ceará, Pernambuco e o Distrito Federal não atingiram pelo menos 50% de seus pescadores com o

recebimento do seguro defeso, sendo que, neste último, apenas 1% dos pescadores obteve o benefício.

Tabela 1. Número total e percentual de pescadores por unidade da federação em 2011.

Unidade da federação	Região	Número total de pescadores	%
Pará	Norte	229.570	23,1
Maranhão	Nordeste	167.476	16,9
Bahia	Nordeste	120.290	12,1
Amazonas	Norte	83.511	8,4
Santa Catarina	Sul	33.672	3,4
Piauí	Nordeste	33.176	3,3
Alagoas	Nordeste	31.186	3,1
Cerará	Nordeste	29.709	3,0
Rio Grande do Norte	Nordeste	29.123	2,9
São Paulo	Sudeste	26.200	2,6
Sergipe	Nordeste	25.267	2,5
Paraíba	Nordeste	24.908	2,5
Minas Gerais	Sudeste	24.662	2,5
Rio Grande do Sul	Sul	17.753	1,8
Espírito Santo	Sudeste	17.686	1,8
Amapá	Norte	15.383	1,5
Rio de Janeiro	Sudeste	14.011	1,4
Pernambuco	Nordeste	12.070	1,2
Paraná	Sul	10.752	1,1
Mato Grosso	Centro-oeste	8.972	0,9
Roraima	Norte	7.804	0,8
Acre	Norte	7.697	0,8
Rondônia	Norte	7.302	0,7
Tocantins	Norte	6.829	0,7
Mato Grosso do Sul	Centro-oeste	5.508	0,6
Goiás	Centro-oeste	2.735	0,3
Distrito Federal	Centro-oeste	193	< 0,1
BRASIL		993.445	100,0

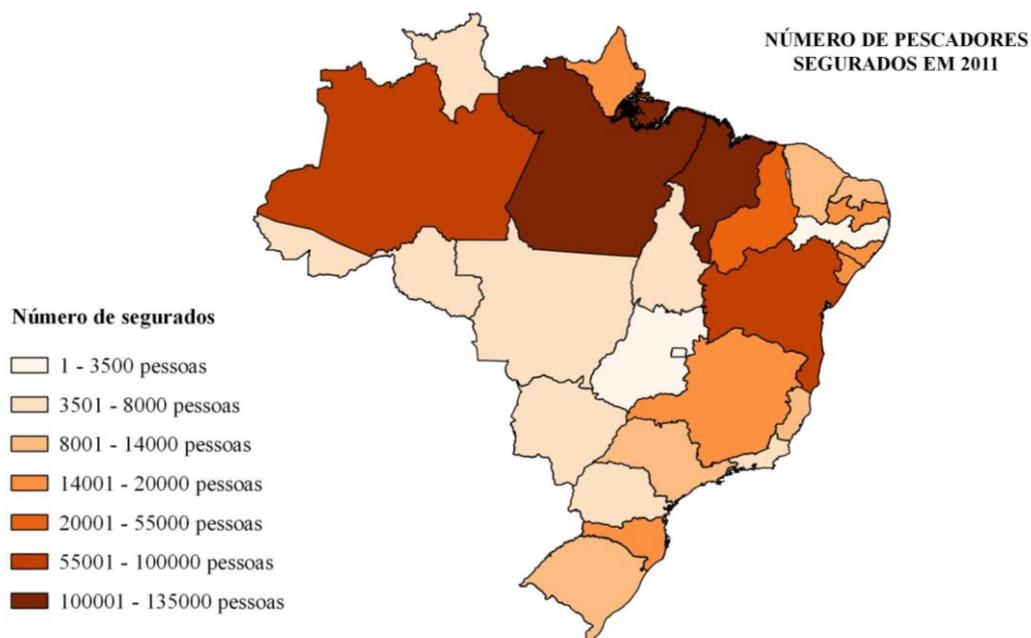


Figura 3. Número de pescadores beneficiados nos estados brasileiros pelo seguro-defeso por unidade da federação em 2011.

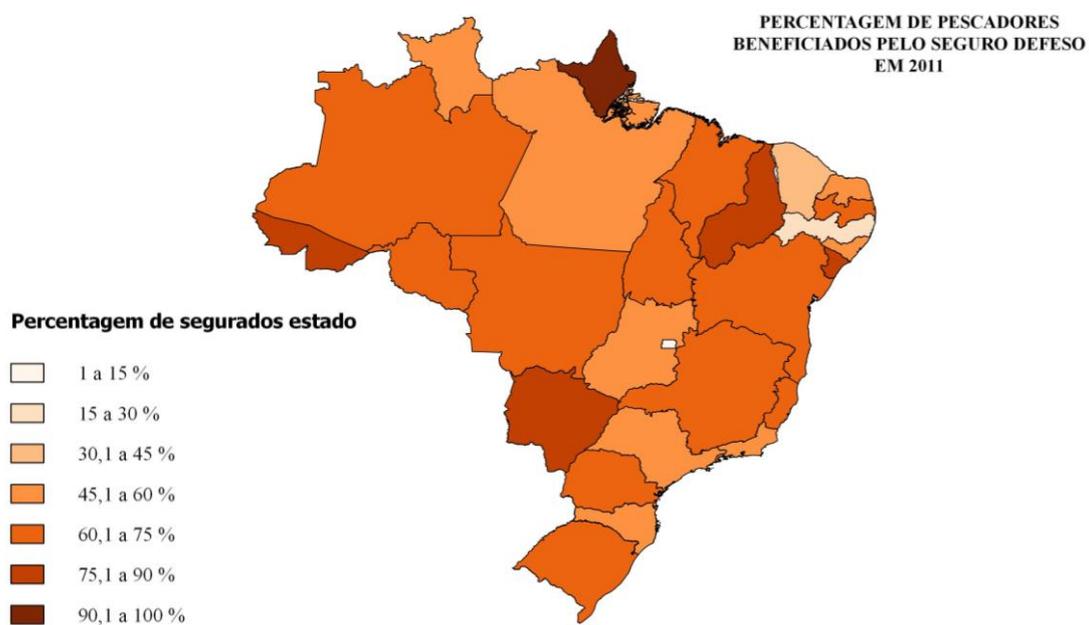


Figura 4. Percentagem de pescadores beneficiados pelo seguro-defeso por estado brasileiro, em 2011.

O recurso total desembolsado com pagamento do seguro defeso em todo o país, em 2011, foi de 1,247 bilhões de reais, sendo que, entre os estados que receberam maior desembolso, estão o Pará (23,2% do total nacional), Maranhão (17,8%), Bahia (12,5%) e Amazonas (9,4%), perfazendo 62,9% do montante utilizado para o benefício em todo o Brasil (Figura 5), estando nos estados de Goiás e Distrito Federal os menores valores desembolsados para o seguro defeso no país.

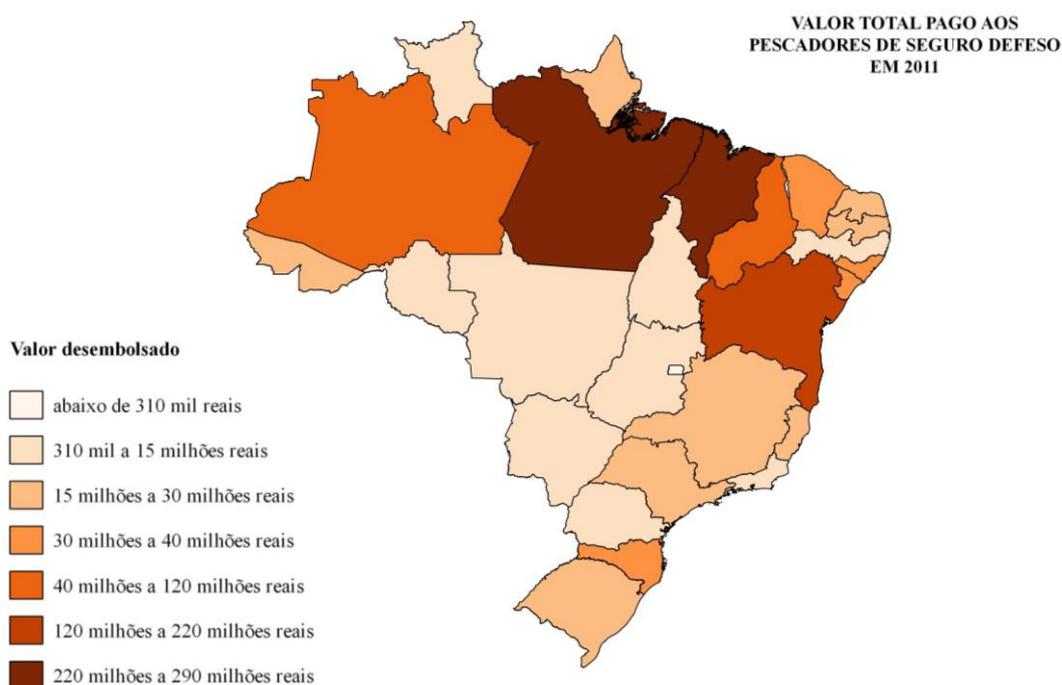


Figura 5. Valores desembolsados nos estados brasileiros em 2011 para o pagamento do seguro-defeso.

As normativas de períodos de defeso mais utilizadas nos processos foram para a proibição da pesca na piracema (78,7% dos processos) e para o camarão marinho (11,1%) (Tabela 2). O período de defeso da piracema foi utilizado em todos os estados da federação, enquanto para o defeso de camarões marinhos, em 48,1%, e peixes marinhos, em 44,4% dos estados. A maioria dos estados (63,0%) utiliza até três normativas para o preenchimento dos processos de seguro defeso, sendo que o Rio de Janeiro foi que utilizou maior número de normativas, chegando a sete legislações diferentes para o preenchimento dos processos ao longo de 2011.

Tabela 2. Percentagem das normativas utilizadas para os processos de seguro-defeso em 2011 de acordo com o produto alvo da atividade pesqueira em cada estado.

Estados	Camarão marinho	Caranguejo	Lagosta	Molusco	Peixe dulcícola	Peixe marinho	Piracema	Proibição excepcional
Acre							100,0	
Alagoas	37,0		7,9				55,1	
Amapá					0,0	7,9	92,1	
Amazonas					0,0		100,0	
Bahia	44,4		0,4	0,00	0,00	9,8	45,3	
Ceará			56,2		0,01		43,7	
Distrito Federal							100,0	
Espírito Santo	3,6	4,8	13,8	26,0		1,1	50,7	
Goiás							100,0	
Maranhão	1,2	0,00				0,00	98,7	
Mato Grosso					0,02		99,9	
Mato Grosso do Sul							100,0	
Minas Gerais					0,01		99,9	
Pará					0,00	0,02	99,9	
Paraíba	0,01		15,8	0,01	84,0		0,1	
Paraná	41,3			0,03		0,1	58,5	
Pernambuco	0,1		24,3		0,2		75,4	
Piauí	0,6		0,2				99,2	
Rio de Janeiro	14,9	11,9	0,1	16,5		6,5	50,0	0,1
Rio Grande do Norte			15,9		0,1	0,01	84,0	
Rio Grande do Sul	0,01					35,6	64,3	
Rondônia							100,0	
Roraima							100,0	
Santa Catarina	32,1					64,8	3,1	
São Paulo	11,4	0,9		4,8	0,01	3,2	79,6	
Sergipe	64,5	0,01				0,01	35,4	
Tocantins							100,0	
BRASIL	11,1	0,2	2,5	0,8	2,1	4,2	79,1	0,1

Os meses que apresentam maiores acúmulos de proibições de pesca estão no período de novembro a fevereiro, quando 75,0% dos defesos incluem este período e a maioria dos desembolsos mensais das parcelas do benefício ocorre no período de janeiro a junho (80,0% de todo o desembolso anual) (Figura 6).

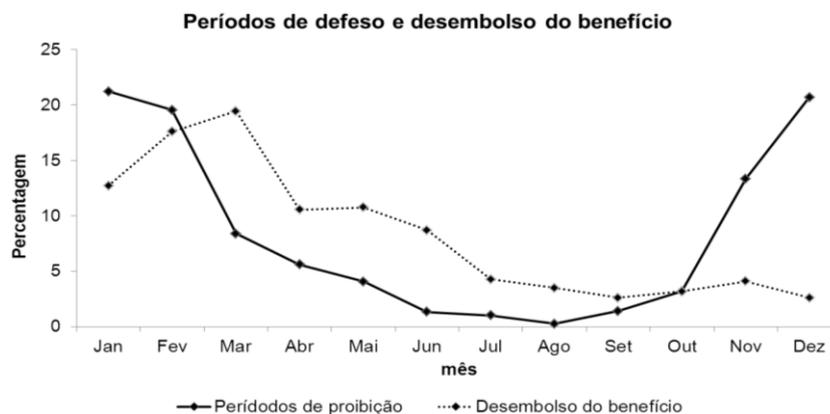


Figura 6. Meses de incidência da proibição de pesca e percentagem mensal de desembolso dos pagamentos de seguro-defeso em 2011, em todo o Brasil.

A produção total de pescado descarregada no Brasil, em 2010, foi de 785 mil toneladas, sendo 68,3% da pesca estuarina-marinha e 31,7% da pesca continental (MPA, 2012), com os estados de Santa Catarina, Pará e Bahia como maiores produtores (Figura 7), que juntos responderam por 45% das descargas no país. O estado de Roraima e o Distrito Federal apresentaram menores produções descarregadas, contribuindo com 0,05% e 0,04% do total descarregado em todo país, respectivamente.

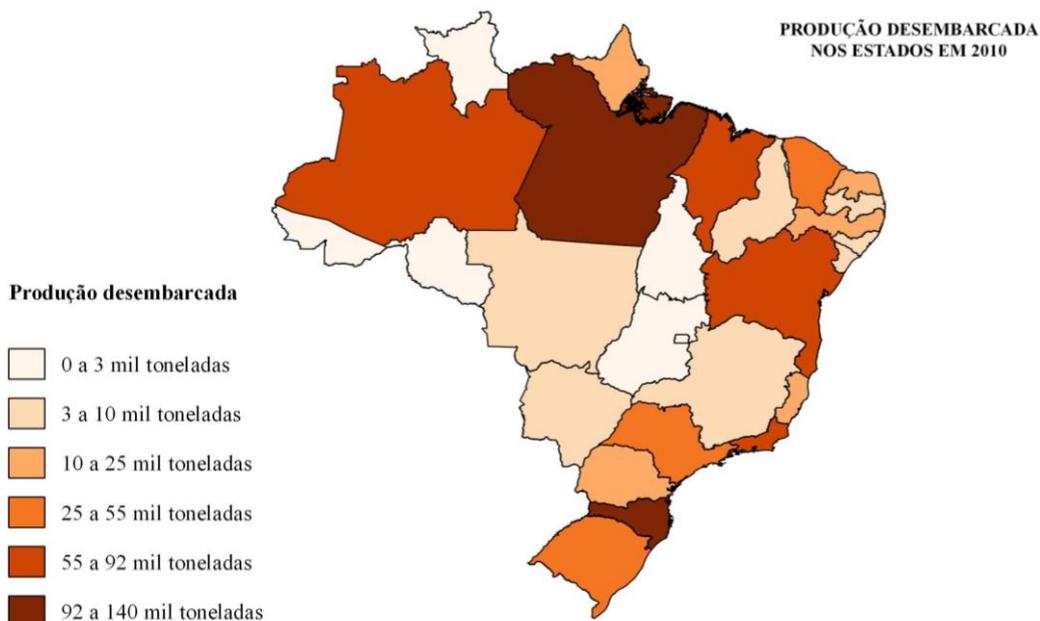


Figura 7. Produção total em toneladas desembarcada por estados brasileiros em 2010.

Observa-se que a proporção de segurados e de produção descarregada de acordo com o ambiente (estuarino-marinha e continental) foi inversa em 33,0% dos estados, que incluem Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul, onde mais da metade dos seguros foram pagos para pescadores que trabalham em ambientes que representam menos da metade da produção total descarregada no estado (Tabela 3).

Tabela 3. Percentagem de pescadores segurados e da produção desembarcada de acordo com o ambiente.

Estado da federação	Percentagem de pescadores com seguro		Percentagem da produção desembarcada		Relação (*)
	Estuarina-marinha	Continental	Estuarina-marinha	Continental	
Acre	0,0	100,0	0,0	100,0	C
Alagoas	51,1	48,9	95,6	4,4	C
Amapá	7,9	92,1	37,3	62,7	C
Amazonas	0,0	100,0	0,0	100,0	C
Bahia	55,9	44,1	80,7	19,3	C
Ceará	72,1	27,9	64,6	35,4	C
Distrito Federal	0,0	100,0	0,0	100,0	C
Espírito Santo	55,0	45,0	94,2	5,8	C
Goiás	0,0	100,0	0,0	100,0	C
Maranhão	98,8	1,2	62,8	37,2	C
Mato Grosso	0,0	100,0	0,0	100,0	C
Mato Grosso do Sul	0,0	100,0	0,0	100,0	C
Minas Gerais	0,0	100,0	0,0	100,0	C
Pará	0,0	100,0	63,2	36,8	I
Paraíba	15,8	84,2	81,2	18,8	I
Pernambuco	24,5	75,5	74,5	25,5	I
Piauí	0,8	99,2	58,4	41,6	I
Paraná	41,4	58,6	64,7	35,3	I
Rio de Janeiro	49,9	50,1	97,7	2,3	I
Rio Grande do Norte	15,9	84,1	81,9	18,1	I
Rondônia	0,0	100,0	0,0	100,0	C
Roraima	0,0	100,0	0,0	100,0	C
Rio Grande do Sul	35,6	64,4	91,1	8,9	I
Santa Catarina	96,9	3,1	99,5	0,5	C
Sergipe	20,3	79,7	85,0	15,0	I
São Paulo	64,6	35,4	66,0	34,0	C
Tocantins	0,0	100,0	0,0	100,0	C
BRASIL	36,7	63,3	68,3	31,7	

(*) Relação entre segurados e produção descarregada por ambiente. C - condizente; I - Inversa

DISCUSSÃO

Para poder elucidar melhor o sistema de seguridade social no Brasil, precisa-se entender seu histórico e a legislação pertinente sobre o sistema e o seguro defeso. A seguridade social é a proteção fornecida pela sociedade a seus membros, através de políticas públicas voltadas ao trabalhador em situação de vulnerabilidade econômica e social, decorrentes de doenças, maternidade, acidentes de trabalho ou doenças profissionais, desemprego, invalidez ou idade avançada. No século XIX surgiram as primeiras medidas de seguridade social, com algumas ações para funcionários públicos e certos grupos de trabalhadores de setores estratégicos da economia, como os ferroviários e portuários. Apenas na década de 1960 incluíram trabalhadores rurais e pescadores, com a criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FAPTR), e a completa equiparação entre rurais e urbanos ocorreu apenas na constituição de 1988. Em 1991, a promulgação da Lei nº 8.213 de 25 de julho de 1991 (BRASIL, 1991b) incluiu plenamente os trabalhadores rurais no sistema previdenciário formal, com os mesmos benefícios dos trabalhadores urbanos e com equiparação nos valores monetários, com piso fixado em um salário mínimo (LOURENÇO *et al.*, 2006).

A grande maioria dos pescadores entra como a categoria de segurado especial, definida de acordo com a posição ocupada no exercício da atividade. Os segurados especiais são trabalhadores que comprovem ser produtor, parceiro, meeiro ou arrendatário rural, garimpeiro ou pescador artesanal, bem como seus respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes (Constituição de 1988, Art. 195 - CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2013, versão atualizada), complementado pelas leis nº 8.212 de 1991 (BRASIL, 1991a) e nº 8.213 (BRASIL, 1991b).

O regime de economia familiar é definido como “o trabalho dos membros da mesma família, indispensável à própria subsistência, exercício em condições de mútua dependência, sem utilização de empregados” (Lei nº 10.779, 25/11/2003, BRASIL, 2003). Assim, os pescadores são reconhecidos como beneficiários de direito, independente do cônjuge já ser inscrito na previdência ou de receberem pensão pelo falecimento deste. Da mesma forma, os dependentes a partir dos 16 anos adquiriram o direito de inscrição individual no sistema, desde que comprovem o exercício da

atividade. Ainda é segurado especial o cônjuge, companheira, filhos maiores de 16 anos que sejam do grupo familiar e exerçam atividade nas mesmas condições do pescador (LOURENÇO *et al.*, 2006).

Desta maneira, os membros da família do pescador podem requisitar o seguro defeso desde que apresentem a documentação exigida na legislação em vigor. Esta documentação inclui a carteira de identidade (RG), a carteira de pescador (RGP), o Número de Identificação do Trabalhador (NIT), sendo este o código individual atribuído a trabalhadores cadastrados na Previdência Social, bem como a contribuição previdenciária e o comprovante do exercício de pesca. Este último pode ser emitido pela colônia de pescadores que esteja registrada no IBAMA.

Entre as peculiaridades do seguro defeso está o seu sistema de administração, que fica sob coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), utilizando recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) no período de tempo do defeso. As superintendências do MTE têm como finalidade avaliar individualmente a possibilidade de concessão do seguro, atuando no intuito de evitar fraudes, que muitas vezes são encontradas como a emissão do RGP (MAIA, 2009).

Atualmente, por meio da Lei nº 11.959 de 29 de junho de 2009 (BRASIL, 2009), denominada de Lei da Pesca e Aquicultura, que regula a atividade pesqueira através da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca, os pescadores passaram para categoria de produtores rurais, com os mesmos direitos a seguridade social, crédito e acesso a recursos mais acessíveis ao pescador. Esta lei ainda visa promover a utilização racional dos recursos pesqueiros (MAIA, 2009).

Desde os meados da década de 1980, o setor pesqueiro tem entrado em crise, acarretando no crescimento da necessidade das famílias pescadoras artesanais de diversificarem suas fontes de renda, forçando a pluriatividade ou mesmo o abandono da pesca. Diante das dificuldades, os pescadores apontam que o seguro defeso tem contribuído para reduzir o abandono da atividade, pois garante uma renda mínima. Além de atenuar a exploração dos recursos, também atua como um amortecedor, retardando o abandono definitivo da atividade (CAPELLESSO e CAZELLA, 2011).

Embora todas as categorias sociais se transformem historicamente, não se pode utilizar desse entendimento para legitimar opções políticas que releguem setores

sociais ao segundo plano, como ocorreu com as políticas públicas da modernização da agricultura e da industrialização pesqueira no período de 1964 a 1985, quando priorizou os grandes empreendimentos, comprometendo a reprodução social de grande número de famílias ocupadas nessas formas tradicionais de produção. No litoral sul de Santa Catarina, o seguro defeso pode chegar a 48,8% da renda total anual da família (CAPELLESSO e CAZELLA, 2011). Valores similares foram encontrados para o estado da Paraíba, em que o seguro defeso contribui entre 15 a 30% da renda familiar da maioria dos pescadores deste estado (MENDONÇA e LUCENA, 2012). Este fato faz com que vários pescadores e não pescadores procurem se regularizar, visando obter o benefício, gerando aumento no cadastro de pescadores a cada ano. Isto já tem sido observado desde 1999, quando mudaram as regras para a obtenção do seguro, diminuindo a rigidez e facilitando o acesso (TEIXEIRA e ABDALLAH, 2005).

Para evitar a perda do seguro, os pescadores que apresentam outras atividades fora da pesca evitam registrar essas atividades na carteira de trabalho, o que causaria a perda do direito a seguridade especial. Da mesma maneira que os recursos recebidos com o desenvolvimento das atividades extra pesca, o seguro defeso é incorporado ao “caixa único” familiar (CAPELLESSO e CAZELLA, 2011).

Em todo o país existe um número elevado de pescadores com registro junto ao Ministério da Pesca e Aquicultura, sendo que a maioria é de pescadores artesanais, distribuídos em 3.765 municípios em todos os estados da federação. Quando isto se traduz em relação à obtenção de seguro-defeso, a princípio, 985.497 pescadores artesanais estariam potencialmente aptos a obterem o benefício, desde que estejam enquadrados nos critérios da legislação de períodos de proibição da pesca. Deste total, 62,0% foram beneficiados pelo seguro em 2011, salientando que a maioria dos benefícios foi para os pescadores do norte e nordeste brasileiro, onde se concentra 83,6% de todos os pescadores com RGP e a grande maioria dos pescadores de cada município (pelo menos 70% dos pescadores do município) conseguiu acessar o benefício.

Com a possibilidade de ter acesso ao seguro defeso e outros benefícios como segurado especial, várias pessoas acabam se cadastrando como pescadores. Um dos fatores importantes para este cadastro são as condições mais favoráveis de contribuição

dos pescadores junto à previdência, fomentado pela falta de controle do governo sobre a atividade, levando muitas pessoas a se inscreverem nas colônias, contribuindo durante um determinado tempo e obtendo a aposentadoria como segurado especial, sem exercer a pesca. Embora algumas colônias tentem criar critérios mais rígidos para aceitar novos associados, ainda há uma grande pressão, inclusive política, para que novas inscrições sejam aceitas (MARINHO, 2009).

Este problema é gerado principalmente devido à falta de controle da produção de cada pescador ou unidade produtiva (embarcação), tornando quase que impossível provar com precisão quem pratica a pesca.

Embora seja legítimo o benefício aos pescadores artesanais, e uma conquista conseguida ao longo de muitos anos (LOURENÇO *et al.*, 2006), muitas acusações de fraudes surgem ao longo do processo. Uma das fraudes mais comuns está na emissão do próprio RGP (MAIA, 2009), que não garante, na prática, o exercício na atividade pesqueira como principal meio de vida do pescador. Assim, o maior problema encontrado na concessão do benefício não é a própria concessão, mas a emissão do RGP para pescadores que não conseguem comprovar o exercício na atividade.

Pela lei em vigor, esta comprovação do exercício da atividade pode ser realizada através de declaração emitida pela colônia de pescadores registrada no IBAMA, e cabe às superintendências do Ministério do Trabalho e Emprego, fiscalizar a veracidade das informações. Quando não há colônia de pescadores, então a comprovação poderá ser realizada por autoridades administrativas ou judiciárias. Esta incumbência de um órgão de classe (colônias de pescadores) comprovar a atividade do pescador ajudou a fortalecer as colônias no primeiro momento, fazendo com que, na prática, os pescadores fossem obrigados a filiar-se à entidade, para possibilitar o encaminhamento dos processos de concessão do seguro defeso. Atualmente, muitas entidades de classe dos pescadores atuam em função do período do seguro defeso, o que gera fraudes devido à má utilização da incumbência para benefícios próprios ou eleitoreiros (MAIA, 2009; MAIA e PEREIRA, 2010).

Uma das possíveis soluções para tal fato seria a significativa melhora do sistema de monitoramento pesqueiro (estatística pesqueira), fazendo com que órgãos públicos, estaduais ou federais, possam comprovar o exercício da atividade. Mas para

isto, a federação e/ou o estado precisariam assumir e desenvolver um sistema de monitoramento pesqueiro que registrasse a produção de cada pescador, de forma censitária e abrangente (MENDONÇA e CORDEIRO, 2010), que acarreta custos altos para desenvolvimento do sistema, não fazendo parte dos planos governamentais, no momento. Não seria recomendado que órgãos públicos municipais assumissem o sistema de estatística pesqueira, por possuírem menor capacidade operacional e também por serem estes mais suscetíveis a pressões políticas, desencadeando processos similares aos que ocorrem atualmente com algumas colônias. Mas salienta-se que os municípios possam auxiliar no monitoramento e até desenvolver o sistema, visto ser viável economicamente ao município e que traria diversos outros benefícios (CARNEIRO *et al*, 2009), mas que a comprovação da atividade passaria para a responsabilidade estadual ou federal.

Embora o maior número de pescadores encontra-se na pesca interior, pela estatística oficial nacional, isto não traduz em maior quantidade de pescado desembarcado. Esta discrepância entre os valores de produção e número de pescadores ocorre devido à contínua entrada de pescadores no Registro Geral da Pesca (RGP), e pela falha do sistema de estatística pesqueira do país, que não apresenta ampla coleta de informações no setor, tanto nas áreas interiores, como no litoral. Desta maneira, 33,0% dos estados da federação apresentam uma proporção inversa entre beneficiados e produção descarregada, sendo que 78,7% dos processos de seguro defeso tem como base as normativas de piracema (período de defeso de espécies dulcícolas), indicando o grande montante dos recursos para a pesca interior.

Em termos de desenvolvimento do processo burocrático de obtenção do seguro defeso, a maior presença de pescadores do interior com acesso ao benefício possivelmente tenha dois motivos: a melhor estruturação e desempenho das colônias de pescadores nestas localidades, que pode estar ligado à própria história da entidade, no que refere ao seu fortalecimento junto à categoria, ou ainda, pela diferença de exigências das Superintendências do Ministério do Trabalho e Emprego de cada localidade, que é responsável por avaliar individualmente a possibilidade de concessão do benefício. A não obtenção do benefício, mesmo que o pescador tenha iniciado o processo, geralmente é acarretada pela falta de documentação dos pescadores (LOURENÇO *et al.*, 2006).

Até o ano 2004, a política social foi estratificada ou excludente devido às grandes dificuldades dos ribeirinhos e pescadores mais humildes e sem informação de cumprirem com as exigências da legislação. Pescadores mais organizados, com documentação regular, vinculados a sindicatos e colônias, acabam sendo privilegiados (SHERER, 2004).

MARINHO (2009) menciona que diversos pescadores muitas vezes recebem o seguro defeso de produtos que não pescam. Isto é acarretado devido ao não controle da produção do beneficiado, que torna difícil afirmar em que realmente o pescador trabalha. Outro fato é que, quando existe algum tipo de controle ou comprovação mais precisa sobre o desembarque do segurado, acarreta a perda de seguro pelo menos durante um ano ao beneficiado. Ou seja, se nos primeiros benefícios o segurado alegava que pescava determinado produto, quando for comprovado que o pescador trabalha sobre outro produto, o segurado passa a não ter mais direito a seguro, caso o produto pescado não tenha período de defeso ou o segurado deverá passar pelo menos um ano sem receber o seguro devido à impossibilidade de receber mais de um benefício no prazo de um ano.

Embora exista o benefício para mais da metade dos pescadores artesanais em todo o Brasil, um fato decorrente é o contínuo desrespeito à legislação de períodos de defeso das espécies. Isto é gerado devido a vários fatores, tais como a falta ou ineficiência da fiscalização, a falta de comprometimento do setor à sustentabilidade dos recursos, a gestão dos recursos de forma desconectada com o setor e a desconexão do impedimento da atividade (início do período de defeso) e o recebimento do benefício. Este último é uma das causas mais citadas pelos pescadores para não pararem suas atividades, visto que os benefícios são pagos, em geral, dois meses após o início do período de defeso, fomentado, ainda pela fiscalização ineficiente.

A política pública empregada tem o objetivo de defender o período de reprodução e/ou recrutamento das espécies e garantir uma renda mínima ao pescador no período de paralização da atividade (MAIA e PEREIRA, 2010). Esta política é importante para forçar os pescadores se documentarem, possuindo existência civil, além de contribuir com a manutenção dos recursos (MOREIRA *et al.*, 2010) e isto, de certa forma, está ocorrendo, pois o aumento dos RGP, que deriva da existência de

documentos de identificação, tem aumentado nos últimos anos. Mas, são encontrados vários problemas no sistema empregado que exigem uma reflexão aprofundada sobre a política, podendo acarretar prejuízos tanto ao pescador ativo, como também não estar garantindo o sucesso na recuperação e manutenção dos recursos pesqueiros.

A política do defeso, apesar de recente, já pode ser avaliada como um divisor de águas, sendo uma das mais expressivas e conhecidas ações públicas inerentes à atividade de pesca no Brasil (ANDRADE *et al.*, 2011). Mas o benefício pode ter um efeito ambíguo, pois ao mesmo tempo em que visa garantir a reprodução e/ou recrutamento das espécies e uma renda ao pescador, pode estar causando um aumento no esforço pesqueiro. Pois em decorrência da garantia de renda, o número de indivíduos que se cadastram no programa está aumentando, acarretando inchaço nos recursos da União e uma possível elevação do número de pescadores já existente (TEIXEIRA e ABDALLAH, 2005; MAIA e PEREIRA, 2010). Da maneira que está sendo conduzida a política, pode agravar a qualidade de vida das famílias que realmente vivem da atividade. Deveriam ser encontrados caminhos para tornar mais seletivo o acesso e não ser um fator de incentivo à entrada de novos indivíduos na atividade (TEIXEIRA e ABDALLAH, 2005).

Entende-se que se faz necessário uma reflexão crítica da racionalidade do sistema capitalista, em busca de mudanças no paradigma de desenvolvimento, em que a preocupação com a noção de sustentabilidade possa sobrepor a exploração econômica do recurso de forma concreta na sociedade (ANDRADE *et al.*, 2011), para que a proteção dos recursos pesqueiros, principal fonte de sustento dos pescadores, e da manutenção de suas atividades, possa realmente ter sucesso e não seja apenas um meio de obtenção de subsídios para uma atividade que já se encontra ameaçada de extinção.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem aos funcionários do Instituto de Pesca - SAA/SP, Paulo Henrique Nepomuceno Pontes e Sérgio Cunha Xavier, pelo auxílio na organização das informações.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, A.P.; SOARES, S.M.; VASCONCELOS, W.B.P. 2011 O princípio da sustentabilidade e as perspectivas para a Amazônia. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., São Luiz, 23-26/ ago./2011. *Anais...* São Luiz, UFMA, p.1-9.
- BRASIL, 1991a LEI nº 8.212, de 25 de julho de 1991. Diário Oficial da União, nº 142, Brasília, DF, 25 de julho de 1991, Seção 1.
- BRASIL, 1991b LEI nº 8.213, de 25 de julho de 1991. Diário Oficial da União, nº 142, Brasília, DF, 25 de julho de 1991, Seção 1.
- BRASIL, 2003 LEI nº 10.779, 25 de novembro de 2003. Diário Oficial nº 230, Brasília, DF, 26 de novembro de 2003, Seção 1.
- BRASIL, 2009 LEI nº 11.959, de 29 de junho de 2009. Diário Oficial da União, nº 122, Brasília, DF, 30 de junho de 2009, Seção 1.
- CAPELLESSO, A.J. e CAZELLA, A.A. 2011 A pesca artesanal entre crise econômica e problemas socioambientais: estudo de caso nos municípios de Garopaba e Imbituba (SC). *Ambiente & Sociedade*, Campinas, V. XIV(2): 15-33.
- CARNEIRO, M.H.; ÁVILA-DA-SILVA, A.O.; NAMORA, R.C. 2009 Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira Marinha do Estado de São Paulo, Brasil. 2009. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS DO MAR, 13./ CONGRESSO DE CIENCIAS DEL MAR, 8., Havana, 26-30/out./2009. *Anais...* p.1-3.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 74 de 06 de agosto de 2013, Título VIII, Capítulo II, Seção I, Art. 195, p.40-41.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência da Presidência da República: beneficiados pelo programa de seguridade social dos pescadores artesanais. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/defeso/index.asp>> Acesso em: 07 mar. 2012.
- LOURENÇO, C.F.; HENKEL, J.A.S.; MANESCHY, M.C.A. 2006 *A seguridade social para os pescadores artesanais no Brasil: estudo de caso no Pará*. Belém, PA. 60p.
- MAIA, M.B.R. 2009 *Do defeso ao seguro desemprego do pescador artesanal: a inclusão do pescador nas políticas públicas de seguridade social*. Manaus. 106p. (Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Sociologia. UFA).
- MAIA, M.B. e PEREIRA, H.S. 2010 A inclusão do pescador nas políticas públicas de seguridade

- social do trabalhador rural. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA, 2., Belém, 13-15/set./2010. *Anais...* Belém, UFPA, p.1-15.
- MARINHO, M.S. 2009 Pesca artesanal, defesos de pesca e unidades de conservação. In: ANADIR: ENCONTRO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA DO DIREITO, 1., São Paulo, 20-21/ago./2009. *Anais...* São Paulo, USP, p.1-15.
- MENDONÇA, J.T e CORDEIRO, A.G. 2010 Estatística Pesqueira do Litoral Sul de São Paulo - Metodologia e Resultados. In: SILVA, R.B. e MING, L.C. (eds) *Relatos de Pesquisas e Outras Experiências Vividas No Vale do Ribeira*. Cap. 9: 171-190.
- MENDONÇA, J.T. e LUCENA, A.C.P. 2012 Avaliação do seguro-defeso concedido aos pescadores do Estado da Paraíba. In: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE. GT DE SOCIOANTROPOLOGIA MARÍTIMA E PESQUEIRA DO NORTE E NORDESTE, 15., Teresina (PI), 04- 07/set./2012. *Anais...* 15p.
- MPA - MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA 2012a Cadastro dos pescadores com Registro Geral de Pesca (RGP). Disponível em: <<http://www.mpa.gov.br/index.php/pescampa/rgp.html>> Acesso em: 07 mar. 2012.
- MPA - MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA 2012b *Boletim estatístico da pesca e aqüicultura do Brasil (2010)*. MPA, Brasília. 129p.
- MOREIRA, H.L.; SCHERER, E.F.; SOARES, S.M. 2010 O seguro defeso do pescador artesanal: políticas públicas e o ritmo das águas da Amazônia. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 8., Porto de Galinhas, 15-19/nov./2010. *Anais...* Porto de Galinhas (PE), p.1-11.
- PEREZ, J.A.A.; PEZZUTO, P.R.; RODRIGUES, L.F.; VALENTINI, H.; VOOREN, C.M. 2001 Relatório da reunião técnica de ordenamento da pesca de arrasto nas regiões sudeste e sul do Brasil. *Notas Técnicas Facimar*, 5: 1-34.
- RUFFINO, M.L. 2005 *Gestão do uso dos recursos pesqueiros na Amazônia*. Manaus: IBAMA. 135p.
- SHERER, E. 2004 O defeso e a defesa do meio ambiente. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2., Indaiatuba, 26-29/mai./2004. *Anais...* Indaiatuba, São Paulo. 15p.
- TEIXEIRA, G.S. e ABDALLAH, P.R. 2005 Política de seguro-desemprego e pesca artesanal no Brasil: em análise o estado do Rio Grande do Sul e a região da Lagoa dos Patos. In: ENCONTRO DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 6., Brasília, 22 -25/nov./2005. *Anais...* Brasília, UNG. p.1-20.