



# Insights a partir de uma análise do marco legal do Seguro-Defeso

Luca Lazzarini, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

**Passados quase 30 anos desde** a inauguração do programa Seguro-Defeso, há uma necessidade premente de analisarmos seus impactos nas condições socioeconômicas dos seus beneficiários. Este *One Pager* destaca alguns pontos-chave do marco legal do programa.

O Seguro-Defeso é uma medida contributiva de seguridade social, concebida como parte integral do Seguro-Desemprego brasileiro, com foco nos pescadores artesanais — a categoria mais vulnerável da pesca comercial —, como compensação em decorrência da aplicação do Defeso, uma proibição temporária da pesca que tem por objetivo a preservação das espécies, estabelecido por meio de um Instrumento Normativo publicado no *Diário Oficial*.

O Defeso está entre as medidas predispostas ao manejo sustentável dos recursos pesqueiros, na Lei nº 11959/2009, e serve como marco legal para o setor pesqueiro no Brasil. Entretanto, a situação de pescadores artesanais durante a estação do Defeso é igualada ao desemprego involuntário. O Seguro-Defeso determina o pagamento de um salário mínimo por mês aos pescadores artesanais durante o período de proibição, condicionado ao cumprimento de certos requisitos. Portanto, pretende garantir a efetividade do Defeso, abordando a vulnerabilidade econômica dos pescadores artesanais.

A conexão entre as duas medidas é operacionalizada por uma complexa interseção de diferentes partes de organismos públicos e legais envolvidos na gestão e implementação do programa. Seis instituições diferentes estão envolvidas em sua implementação, o que resulta em um grande volume de determinações, regulando seus aspectos individuais. Sua interrelação, especialmente no que diz respeito à sua aplicação temporal, resulta em grande grau de complexidade legal do ponto de vista dos beneficiários. A ausência de mecanismos de coordenação também apresenta desafios à implementação do programa.

Também devemos considerar que, nas últimas duas décadas, a responsabilidade pelo manejo sustentável dos recursos pesqueiros frequentemente mudou de uma instituição pública para outra, impactando significativamente os recursos humanos e financeiros e atrapalhando a continuidade de ações e programas relacionados. Além disso, o marco regulatório do Defeso foi alterado significativamente pelo Decreto nº 8.967/2017. Essa alteração determina que o órgão público competente avalie a adoção de outras medidas para o manejo sustentável dos recursos pesqueiros antes de estabelecer os períodos do Defeso, e que avalie periodicamente a efetividade dos períodos de Defeso, com a suspensão ou revogação do ato normativo subjacente em caso de inefetividade. Em ambos os casos, estatísticas do setor de pesca são fundamentais para informar a decisão das autoridades. Entretanto, o último *Boletim de Atividades Pesqueiras*, com os dados relativos à produção, foi publicado em 2011. Desde então, as estatísticas do setor pesqueiro não têm sido sistematicamente levantadas em âmbito nacional.

Finalmente, apesar de uma abordagem ser exigida legalmente na pesca, canais para participação são virtualmente inexistentes. Em especial, os Comitês Permanentes de Gestão foram suspensos pelo Decreto nº 9.759/2019, e o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca não está operacional no momento. Dada a falta de participação efetiva, as comunidades pesqueiras tornaram-se desconfiadas com as autoridades públicas, e os instrumentos legais para a proteção e preservação das atividades pesqueiras foram deslegitimadas.

O grau de complexidade é aumentado ainda mais pelo fato de o marco legal do Seguro-Defeso e das legislações relacionadas terem sido sujeitos a inúmeras mudanças ao longo dos anos, inclusive em relação às definições dos beneficiários e acesso ao benefício. Desde a introdução do marco regulatório atual (Lei nº 10.779/2003), eles foram alterados várias vezes, gerando aumento ou diminuição no número de

beneficiários. Ademais, em 2015, o número de beneficiários aumentou em razão da suspensão de 10 períodos de Defeso, pela Portaria Interministerial nº 192/2015, que foram reestabelecidos posteriormente pelo Decreto nº 293/2015. O desenho do estudo para a avaliação de impacto do Seguro-Defeso, a ser realizado pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), leva em consideração essa heterogeneidade da população-alvo.

Dois aspectos relacionados aos critérios adotados para se acessar o benefício devem ser discutidos. O Registro Geral de Pesca, no qual o pescador artesanal deve ser inscrito para acessar o benefício, permite que indivíduos, entidades legais e embarcações desempenhem atividades pesqueiras legalmente. Em 2016, a Controladoria-Geral da União destacou a inefetividade do registro de pescadores, em decorrência da baixa confiabilidade das informações registradas, da falta de inspeção pelas autoridades competentes e da falta de punição por apresentar informações falsas. Novos registros estão suspensos desde 2015. O Tribunal de Contas da União, por meio da Decisão nº 1.999/2016, recomendou várias melhorias ao sistema, o que levou ao desenvolvimento de uma nova versão (SisRGP 4.0) em 2019.

Finalmente, as exigências de elegibilidade são parcialmente cumpridas por meio de uma autodeclaração, pela qual o candidato afirma não ter nenhuma outra fonte de renda além das atividades pesqueiras, bem como seu engajamento contínuo na pesca. Isso pode atrapalhar a capacidade das instituições em conduzir auditorias internas, aumentando o risco de fraudes.

*Referência:*

LAZZARINI, L. *The legal framework of the unemployment insurance for artisanal fishers*, 2020. Em: IPC-IG (no prelo): "Seguro-Defeso impact evaluation". Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo e Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura.