

Viana, João Paulo

Working Paper

O seguro-desemprego do pescador artesanal: Os recursos pesqueiros, os defesos e sua incidência territorial, a operacionalização dos pagamentos e estimativas do "vazamento" de recursos públicos (2013-2024)

Texto para Discussão, No. 3147

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Viana, João Paulo (2025) : O seguro-desemprego do pescador artesanal: Os recursos pesqueiros, os defesos e sua incidência territorial, a operacionalização dos pagamentos e estimativas do "vazamento" de recursos públicos (2013-2024), Texto para Discussão, No. 3147, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td3147-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/331442>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3147

**O SEGURO-DESEMPREGO DO
PESCADOR ARTESANAL: OS
RECURSOS PESQUEIROS, OS DEFESOS
E SUA INCIDÊNCIA TERRITORIAL,
A OPERACIONALIZAÇÃO DOS
PAGAMENTOS E ESTIMATIVAS
DO “VAZAMENTO” DE RECURSOS
PÚBLICOS (2013-2024)**

JOÃO PAULO VIANA



**O SEGURO-DESEMPREGO
DO PESCADOR ARTESANAL:
OS RECURSOS PESQUEIROS,
OS DEFESOS E SUA
INCIDÊNCIA TERRITORIAL, A
OPERACIONALIZAÇÃO DOS
PAGAMENTOS E ESTIMATIVAS
DO “VAZAMENTO” DE RECURSOS
PÚBLICOS (2013-2024)**

JOÃO PAULO VIANA¹

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur/Ipea). E-mail: jp.viana@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Viana, João Paulo

O Seguro-desemprego do pescador artesanal : os recursos pesqueiros, os defesos e sua incidência territorial, a operacionalização dos pagamentos e estimativas do “vazamento” de recursos públicos (2013-2024) / João Paulo Viana. – Rio de Janeiro: Ipea, 2025.

130 p.: il., gráfs., mapas. – (Texto para Discussão ; n. 3147).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Seguro-desemprego. 2. Seguro-defeso. 3. Recursos Pesqueiros. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 368.44

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

VIANA, João Paulo. **O Seguro-desemprego do pescador artesanal:** os recursos pesqueiros, os defesos e sua incidência territorial, a operacionalização dos pagamentos e estimativas do “vazamento” de recursos públicos (2013-2024). Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2025. 130 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3147). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3147-port>

JEL: I38; J08; J65; Q000; Q22; Q28.

As publicações do Ipea estão disponíveis para **download** gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	6
2 MÉTODOS	8
3 RESULTADOS E DISCUSSÃO	16
3.1 Comentários sobre os arquivos com os registros das operações de SD do pescador artesanal e sobre o processo de inspeção e codificação dos dados	16
3.2 Os recursos pesqueiros: os defesos e a incidência territorial	30
3.3 Aspectos operacionais do pagamento de SD, indicativos de irregularidades e estimativas do “vazamento” de recursos públicos	65
4 SÍNTESE DOS RESULTADOS E CONCLUSÕES	91
REFERÊNCIAS	97
APÊNDICE A	104
APÊNDICE B	118

SINOPSE

O seguro-desemprego do pescador profissional artesanal é, provavelmente, um dos programas federais com maior histórico de avaliações e auditorias por parte dos órgãos de controle, devido a recorrentes denúncias e constatações de fraudes. Este estudo apresenta a incidência territorial dos defesos operados em 2017, último ano para o qual tal informação foi disponibilizada; informações sobre a operação do programa, como o fluxo de beneficiários; e uma estimativa do quantitativo de parcelas pagas indevidamente aos beneficiários entre janeiro de 2013 e junho de 2024, obtida a partir da aplicação de uma metodologia desenvolvida pela pesquisa nos registros administrativos da operação do programa. Os resultados indicam que houve uma deterioração na qualidade da operação do programa após o processamento dos requerimentos sair do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ir para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em 2015. Entre as principais deficiências, é notável que um programa dessa escala e de impacto orçamentário tão significativo não possua um sistema de monitoramento centralizado, nos moldes – no mínimo – daquele que existiu quando operado pelo MTE. O “vazamento” de recursos públicos nesses quase doze anos foi estimado como sendo entre R\$ 2 bilhões e R\$ 9 bilhões, sendo mais provável que o valor desviado esteja próximo do limite superior. Recomenda-se a realização de uma auditoria cobrindo o período mais recente, a partir de 2019, para detalhar de maneira precisa os achados delineados pela pesquisa e avançar na proposição de medidas para a correção e aperfeiçoamento do programa.

Palavras-chave: seguro-desemprego; seguro-defeso; recursos pesqueiros.

ABSTRACT

Unemployment insurance for professional artisanal fishermen is probably one of the federal programs with the longest history of evaluations and audits by control bodies, due to recurring complaints and findings of fraud. This study presents the territorial incidence of closed fishing seasons operated in 2017, the last year that such information was made available, and information about the operation of the program, such as the flow of beneficiaries and an estimate of the amount of installments unduly paid to beneficiaries between January 2013 and June 2024, obtained from the application of a methodology developed by this research into the administrative records of the program's operation. The results indicate that there was a deterioration in the quality of the program's operation after the processing of applications left the Ministry of Labor and Employment (MTE) and went to the National Social Security Institute (INSS) in 2015. Among the main shortcomings, it is notable that a program of this scale and with such a significant budgetary impact does not have a centralized monitoring system, along the lines – at least – of the one that existed when operated by the MTE. The estimated “leakage” of public resources in almost 12 years was estimated to be between R\$ 2 and R\$ 9 billion, with it being more likely to be close to the upper limit. It is recommended that an audit be carried out covering the most recent period, starting in 2019, to accurately detail the results outlined by the research and to advance in proposing measures to correct and improve the program.

Keywords: unemployment insurance; fisheries closed season insurance; fisheries resources.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil possui elevada diversidade de ambientes aquáticos em seu território, utilizados por populações ribeirinhas e costeiras em atividades extrativas como a mariscagem e a pesca artesanal. Dessa forma, pratica-se no país tanto a pesca marinho-costeira quanto a continental. A pesca industrial é localizada em alguns estados e emprega um número limitado de trabalhadores, enquanto a pesca por parte de populações ribeirinhas e costeiras é quase que invariavelmente de caráter artesanal ou, ainda, de subsistência. No litoral, a pesca se dá desde a plataforma continental até os estuários dos rios. A pesca em águas continentais, por sua vez, ocorre em uma variedade de ambientes que compõem a extensa rede hidrográfica do país (Ruffino, 2004; Brasil, 2006; Rodrigues, 2014). A situação de sobre-exploração dos estoques pesqueiros levou o governo federal a tomar medidas para a proteção das espécies alvo das pescarias, entre as quais se destaca a proibição da pesca durante o período de reprodução, conhecido como defeso. Atualmente, estão em vigor no país 56 defesos.¹

O seguro-desemprego do pescador artesanal, ou seguro-defeso (doravante designado como SD), foi instituído originalmente pela Lei nº 8.287, de 20 dezembro de 1991. Em seu primeiro artigo, a lei estabeleceu que

o pescador profissional que exerça a atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, sem contratação de terceiros, fará jus ao benefício de seguro-desemprego, no valor de um salário-mínimo mensal, durante o período de proibição de atividade pesqueira para a preservação da espécie (Brasil, 1991a, art. 1º).

A Lei nº 8.287/1991 foi, posteriormente, revogada pela Lei nº 10.779/2003, que reiterou o benefício ao trabalhador da pesca, “desde que exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar” (Brasil, 2003, art. 1º). Nesse caso, na condição de segurado especial, sendo “pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração” (Brasil, 1991b, art. 12, inciso VII), exerça a atividade de “pescador artesanal ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida” (*idem, ibidem*, alínea b), conforme a Lei nº 8.212/1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social e dá outras providências. Ainda conforme a Lei nº 8.212/1991, o “cônjuge ou companheiro, bem como

1. Relação dos defesos baseada na lista disponível em: <https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/pesca/defesos/site.xlsx>. Ela está reproduzida, com modificações, no apêndice A.

TEXTO para DISCUSSÃO

filho maior de 16 (dezesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo”, também podem acessar o benefício (Brasil, 1991b, art. 12, inciso VII, alínea c). Essas e outras leis, além de uma série de dispositivos infralegais, regulamentam o acesso ao benefício (Brasil, 2019a). O custeio dos pagamentos do SD cabe ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT),² e parte da regulamentação dos pagamentos é definida por resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).³

As despesas do governo federal com o pagamento do SD tiveram aumento vertiginoso: auditoria do TCU mostrou que a despesa passou de R\$ 60 milhões (pagos a 92 mil beneficiários) para R\$ 1,7 bilhão (pago a 432 mil beneficiários) entre 2002 e 2012 (Brasil, 2013). Em 2018, os pagamentos alcançaram R\$ 2,5 bilhões para 647 mil segurados (Brasil, 2019a) e, em 2023, as despesas superaram R\$ 4 bilhões, com pagamentos para 896 mil beneficiários (Caram, 2024).

Diversos estudos e auditorias realizadas pelos órgãos de controle identificaram fatores que estariam relacionados ao crescimento vertiginoso observado no quantitativo de beneficiários e das despesas do governo federal com o pagamento do benefício, os quais podem ser agregados em quatro conjuntos:

- legislação: mudanças na legislação que dificultam a capacidade de comprovar a relação do beneficiário com a atividade pesqueira e, conseqüentemente, a fiscalização;
- governança: instabilidade institucional do órgão responsável pela gestão pesqueira no país e complexidade na gestão do processo de qualificação do beneficiário e na operacionalização dos pagamentos, que envolve diversos órgãos do governo federal;
- falhas na operação do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) e de seu sistema informatizado (SISRGP),⁴ que qualificam uma pessoa como pescador profissional artesanal, condição necessária para acessar o benefício, sob responsabilidade do órgão responsável pela gestão pesqueira no país – atualmente, o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); e

2. O FAT 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. Ver: <https://portalfat.mte.gov.br/sobre-o-fat/>.

3. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/codefat/>.

4. Disponível em: <https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/cadastro-registro-e-monitoramento/painel-unificado-do-registro-geral-da-atividade-pesqueira>.

- adoção, por parte do governo, dos defesos como a medida principal para a gestão dos recursos pesqueiros, e problemas relacionados a tais medidas, como ausência de atualização, revisão e fiscalização; falta de informação (pesquisas) sobre o resultado da aplicação dos defesos; e incapacidade do órgão gestor da pesca de realizar o monitoramento da atividade de pesca no país (Brasil, 2012; 2013; 2017; 2019a; Campos e Chaves, 2014; Dias Neto, 2017).

Este *Texto para Discussão* tem por objetivo contribuir com informações em apoio à gestão da pesca do país no que diz respeito à principal medida de gestão – o defeso –, avançando, ainda, no sentido de agregar elementos para compreender uma etapa adicional do processo de operação do SD, o pagamento do benefício. Mais especificamente, com relação à operação dos pagamentos, a responsabilidade por essa etapa, até o início de 2015, era do MTE, passando, a partir de então, para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (Dias Neto, 2017). Será que tal medida teria resultado em melhorias na operacionalização dos pagamentos?

Para realizar os pagamentos, o MTE e o INSS dependem da habilitação dos requerentes do SD, que devem estar em situação regular quanto à condição de pescador profissional artesanal para ser beneficiado. Ou seja, o órgão gestor da pesca deve informar se o RGP está em situação regular, condição chamada de RGP ativo.⁵ Seria possível, a partir dos dados de pagamento, identificar se falhas na operação do SISRGP interfeririam na dinâmica dos pagamentos? E, adicionalmente, estaria a operação dos pagamentos se dando de forma coerente com as normativas de defeso?

Este texto está estruturado em quatro seções, sendo a primeira esta *Introdução*. A seção 2 descreve os métodos empregados na pesquisa, enquanto a seção 3 apresenta e discute os resultados. A seção 4, por sua vez, traz uma síntese dos resultados e recomendações da pesquisa.

2 MÉTODOS

Os dados utilizados nesta pesquisa consistiram em arquivos com os registros das operações (pagamentos e restituições de SD), disponibilizados no *Portal da Transparência*. Esse site foi lançado pela Controladoria-Geral da União (CGU), em 2004. De acesso livre, ele permite ao cidadão encontrar informações sobre a utilização do dinheiro público e

5. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao/instrucao-normativa/2015/in83presinss-retificada.pdf/>.

TEXTO para DISCUSSÃO

outros assuntos relacionados à gestão pública do Brasil.⁶ De acordo com a CGU, desde a criação, a ferramenta ganhou novos recursos, aumentou a oferta de dados ano após ano e consolidou-se como importante instrumento de controle social, com reconhecimento dentro e fora do país. No caso das operações de SD ao pescador artesanal, os dados estão disponíveis em arquivos no formato csv, com frequência mensal, tendo sido utilizados os dados que se estendem de janeiro de 2013 a junho de 2024.⁷ A estrutura dos arquivos possui atualmente nove variáveis (quadro 1).

QUADRO 1

Estrutura dos arquivos com os registros de pagamentos e restituições do SD, disponíveis no Portal da Transparência do governo federal

Variável	Descrição
Ano/mês de referência	Ano e mês da folha de pagamento do benefício.
UF	Sigla da UF do beneficiário do SD.
Código Siafi do município	Código do município do beneficiário do SD no Siafi.
Nome do município	Nome do município do beneficiário do SD.
CPF do favorecido	Número de inscrição no CPF do favorecido do SD.
NIS do favorecido	NIS do favorecido do SD. Criado pela Caixa, o NIS é emitido quando o cidadão ingressa em algum programa social, por exemplo, o Bolsa Família, ou quando da emissão da carteira de trabalho, quando passa a ser contribuinte do INSS, ao iniciar sua vida laboral.
RGP do favorecido	RGP: identificação do pescador emitida pelo órgão gestor da pesca – atualmente, o MPA.
Nome do favorecido	Nome do beneficiário do SD.
Valor da parcela	Valor da parcela do benefício disponibilizada. Valores negativos correspondem a restituições.

Fonte: *Dicionário de dados: seguro defeso*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/603421-dicionario-de-dados-seguro-defeso>.

Elaboração do autor.

Obs.: Caixa – Caixa Econômica Federal; CPF – Cadastro de Pessoa Física; NIS – Número de Identificação Social; Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira; e UF – Unidade da Federação.

A estrutura que aparece no quadro 1 foi adotada a partir de janeiro de 2018. Até 2017, a estrutura dos arquivos apresentava um conjunto maior de informações, conforme quadro 2.

6. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>.

7. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados/seguro-defeso>.

QUADRO 2

Estrutura anterior a 2018 dos arquivos com os registros de pagamentos e restituições do SD, que eram disponibilizados no *Portal da Transparência* do governo federal

Variável	Descrição
Ano/mês de referência	Ano e mês da folha de pagamento do benefício.
Número do requerimento	Número do documento de requerimento do SD.
Data do requerimento	Data do documento de requerimento do SD.
PIS do pescador	PIS ¹ do favorecido do SD.
CPF do pescador	CPF do favorecido.
RGP do pescador	RGP.
Nome do pescador	Nome do favorecido.
UF do pescador	Sigla da UF do favorecido.
Código IBGE do município	Código do município do favorecido, conforme o IBGE.
Nome do município	Nome do município do favorecido, conforme o IBGE.
Portaria do defeso	Número da portaria que estabeleceu o defeso.
Data do início do defeso	Data do início do defeso.
Data do fim do defeso	Data do fim do defeso.
Data de emissão da parcela	Data de emissão da parcela.
Número da parcela	Número de ordem da parcela.
Data do saque da parcela	Data do saque da parcela.
Valor da parcela	Valor da parcela do benefício disponibilizada.
Data da restituição	Data da restituição de pagamento.
Valor da restituição	Valor da restituição do benefício.
Código da situação da parcela	Código da situação da parcela.
Descrição da situação da parcela	Descrição da situação da parcela.
Código da função de governo	Código da função de governo, conforme o MTO. ²
Código da subfunção de governo	Código da subfunção de governo, conforme o MTO.
Código do programa	Código do programa de governo, conforme a estrutura do orçamento federal. ³
Código da ação orçamentária	Código da ação orçamentária, conforme a estrutura do orçamento federal. ³

Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: dez. 2017.

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/ativos-da-uniao/fundos-governamentais/pis-pasep/sobre>.

² Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf.

³ Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06.

Obs.: 1. Estrutura obtida do arquivo referente a dezembro de 2017, baixado na época. Posteriormente, os arquivos anteriores a 2018 foram repostados com a estrutura que aparece no quadro 1.

2. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; MTO – *Manual Técnico Orçamentário*; e PIS – Programa de Integração Social.

TEXTO para DISCUSSÃO

Como pode ser verificado, o formato apresentado no quadro 2 contém, aproximadamente, todas as variáveis encontradas no quadro 1. Destaca-se que os valores de pagamentos e restituições podem ser editados para se conformarem com as duas maneiras distintas nas quais são apresentados. E, no caso das variáveis NIS (quadro 1) e PIS (quadro 2), não há diferença entre elas, pois as duas são nomenclaturas diferentes para a mesma informação, sendo usualmente chamada de PIS uma inscrição de pessoa que possui vínculo empregatício.⁸ Doravante no texto, essa variável será referida apenas como NIS.

Para as análises das operações de 2013 a junho de 2024 foram utilizados os dados conforme o quadro 1, enquanto os dados com a estrutura do quadro 2 foram empregados para se desenvolver uma caracterização dos vários defesos que incidem sobre os recursos pesqueiros do país e que foram operados em 2017. Cabe informar, ainda, que, após a mudança na estrutura dos dados de SD publicados pela CGU no *Portal da Transparência*, os dados anteriores a 2018 foram também padronizados para a estrutura descrita no quadro 1. Os dados usados na caracterização dos defesos foram baixados, por óbvio, quando ainda estavam disponíveis no formato descrito no quadro 2. A comparação entre o quadro 1 e o quadro 2 demonstra que, no caso dos registros da operação do SD, houve uma diminuição bastante significativa na oferta de dados no *Portal da Transparência*.

Os dados baixados do *Portal da Transparência* foram, inicialmente, inspecionados para verificar aspectos relacionados à qualidade da informação, uma vez que correspondem a registros administrativos da operação do SD, de forma que podem conter inconsistências, como referentes à digitação (Ferreira, 2007; Mello, 2022). Para tanto, foi empregada uma abordagem semelhante à descrita por Bartholo *et al.* (2018), com o objetivo de permitir, também, o monitoramento e a avaliação da qualidade dos registros disponibilizados. Isso possibilitou, até certo ponto, analisar a qualidade dos dados utilizados na pesquisa em relação à consistência, fidedignidade e atualização das informações registradas, o que, por sua vez, permite também fazer inferências sobre a gestão e a operação de um sistema que, em última análise, faz o controle dos pagamentos e das restituições do SD. A parte inicial da seção de resultados e discussão deste *Texto para Discussão* aborda essas questões.

Uma vez inspecionados, os dados foram codificados usando informações de variáveis da própria base e levando em consideração diretrizes estabelecidas pelo Codefat

8. Ver: <https://www.caixa.gov.br/servicos/nis/perguntas-frequentes/Paginas/default.aspx>.

no que diz respeito à operação do SD. Tais diretrizes são estabelecidas em resoluções. A Resolução Codefat nº 957/2022,⁹ em vigor, manteve as diretrizes preexistentes, de forma que elas se aplicam a todos os anos da série de dados utilizados na pesquisa. As diretrizes consideradas na codificação dos dados foram as que seguem.

- O valor do benefício é de um salário mínimo (SM) por mês, ou período igual ou superior a quinze dias. Cabe observar que, ao longo do tempo, pode ocorrer mudança nas portarias de defeso, como o período de proibição e de duração do defeso, e no órgão ou órgãos governamentais responsáveis pelo ordenamento do uso dos recursos pesqueiros.
- Constatado o recebimento de valor indevido pelo trabalhador, na ocasião de nova habilitação ao SD é realizada a compensação dos valores a serem restituídos com o saldo de valores do novo benefício, nas datas de liberação de cada parcela, sendo o valor da parcela a ser restituída corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do IBGE.
- O beneficiário poderá interpor recurso administrativo no caso de indeferimento, suspensão ou cancelamento do SD. Consequentemente, em determinado ano podem ocorrer pagamentos relacionados tanto ao defeso corrente quanto a defesos de anos anteriores.
- O valor do benefício será fixado em moeda corrente na data de sua concessão e não poderá ser inferior ao valor do SM. Consequentemente, caso ocorra a inscrição de pagamentos de defesos pretéritos a partir de procedimento administrativo ou processo judicial, o valor corresponderá ao SM corrente.

Como se viu, existe um vínculo entre o benefício e o valor do SM. Ademais, durante a inspeção dos registros das operações, foi identificado que havia lançamentos que seriam múltiplos de determinado SM. Consequentemente, lançamentos correspondentes a múltiplos de SM também foram considerados no processo de codificação. Por exemplo, se o SM tinha o valor de R\$ 500, valores correspondentes a R\$ 1.000 (dois SMs), R\$ 1.500 (três SMs) etc. foram também codificados e associados ao valor-base do SM (R\$ 500). Uma consequência dessa relação é que o valor do lançamento contém, também, a informação sobre o ano ao qual ele está vinculado. Essa informação permite, portanto, distinguir entre o registro de pagamentos e de restituições relacionados ao ano corrente e ao de anos anteriores, pois o requerente, como apontado, pode interpor

9. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2024/01/Resolucao-no-957-de-21-de-setembro-de-2022-Revisao-do-SD.pdf>.

TEXTO para DISCUSSÃO

recurso administrativo no caso de indeferimento, suspensão ou cancelamento do SD. O recurso, naturalmente, demanda tempo para a análise e a produção da decisão administrativa. Consequentemente, os arquivos referentes a um determinado ano contêm as operações correspondentes ao SD do ano corrente e podem conter também operações referentes a anos anteriores.

Para a apresentação dos resultados, e considerando-se ainda que a série inclui cerca de doze anos, com diferentes valores de SM e de seus múltiplos, foi empregado predominantemente o quantitativo de parcelas ou, ainda, o quantitativo de parcelas por beneficiário. O uso das parcelas, por sua vez, permite verificar se a operacionalização dos pagamentos está se dando de forma coerente com as normativas de defeso, uma vez que o quantitativo de parcelas não é uniforme e depende do que estabelece a normativa instituidora do defeso sobre a duração da proibição da pesca (apêndice A). Como já apontado, uma parcela corresponde a um SM, ou seja, a um mês de defeso, ou período superior a quinze dias. Consequentemente, o valor de uma parcela será, na maioria das vezes, o valor de um SM do ano em questão. Desse modo, cada parcela corresponde, sempre, a um mês ou período superior a quinze dias de paralisação da pesca para a proteção dos estoques pesqueiros. Para a codificação do SM – e de seus múltiplos –, foram usados o ano e o valor do SM conforme o Ipeadata.¹⁰

Destaca-se, aqui, que pode ocorrer atraso no processamento dos requerimentos, de forma que requerimentos de dado ano podem vir a ser processados no ano subsequente. Nesses casos, o valor do SD será o valor de tal ano, uma vez que, conforme a norma, o valor do benefício será fixado em moeda corrente na data de sua concessão. Por óbvio, atrasos frequentes no processamento de requerimentos, caso ocorram, podem interferir negativamente no processo de classificação e contagem de parcelas a partir do valor do SM. Para efeito das classificações e contagens de parcelas, adotou-se a premissa de que o processamento dos requerimentos, na maioria dos casos, ocorreu de maneira tempestiva, de forma que o impacto teria sido negligível. Ademais, ainda relacionado a fatores que podem interferir na classificação e contagem de parcelas a partir do valor do SM, na inscrição de pagamentos de defesos pretéritos a partir de procedimento administrativo ou de processo judicial, o valor corresponderá ao SM da data de concessão. Tais fatores serão considerados quando da apresentação e discussão dos resultados.

10. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=1739471028>.

Outro aspecto levado em consideração na organização dos dados e nas análises é que parte importante dos defesos incide nos meses finais do ano e se estende até os meses iniciais do ano subsequente (essa condição será designada, doravante, de defeso de verão). Portanto, para o cálculo do quantitativo de parcelas recebidas por um beneficiário em determinado ciclo do defeso (ou ano-defeso) deve ser considerado o valor do SM tanto do ano corrente quanto o do ano subsequente. Caso contrário, se fossem consideradas apenas as parcelas associadas ao ano corrente (o ano-calendário), o quantitativo de parcelas corresponderia a dois ciclos de defeso distintos, isto é, as parcelas remanescentes do ciclo de defesos do ano anterior mais as parcelas do ciclo de defesos do ano corrente. Essa forma de apresentar os resultados da operação do SD, certamente a mais adequada, só não foi empregada no caso das análises realizadas para a descrição dos defesos operados em 2017, uma vez que as informações sobre a sua identidade deixaram de ser publicadas a partir de 2018 pela CGU. Dessa forma, a caracterização dos defesos em 2017 considerou os registros do ano-calendário, e não os do ano-defeso.

Ainda no caso das análises relacionadas aos defesos, foi utilizada a variável *portaria do defeso* (quadro 2), que apresenta, além do número da portaria que estabeleceu o defeso, informações sobre a região de abrangência e o recurso pesqueiro objeto da medida. Para a espacialização das informações sobre os defesos foi utilizada a variável *código IBGE do município*.

Conforme os quadros 1 e 2, existem, a princípio, quatro variáveis que podem ser empregadas para a discriminação dos beneficiários (NIS, CPF, RGP e nome do pescador). Como no caso do valor das parcelas, essas variáveis também foram inspecionadas e avaliadas no sentido de auxiliar na identificação dos registros ao nível de beneficiário. Destaca-se, inicialmente, como observação pessoal, que o nome do pescador é o menos apropriado para uso como identificador único, devido à existência de inúmeros erros, homônimos e variações ou mudanças na grafia. O CPF, por sua vez, aparece nos arquivos com parte dos dígitos substituídos por asteriscos, o que também, em última análise, inviabiliza o uso como identificador. Ademais, mesmo que o CPF aparecesse integralmente nos registros administrativos, é sabido que existem ocorrências de CPFs e, também, de RGPs duplicados no SISRGP (Brasil, 2019a), problema que se refletiria, obviamente, nos dados da operação do programa publicados no *Portal da Transparência*. Assim, o NIS foi adotado como identificador único, tendo também a sua qualidade sido avaliada. Em certas situações, o CPF e o RGP foram utilizados no processo de inspeção dos dados, para auxiliar na avaliação da qualidade de determinados registros.

TEXTO para DISCUSSÃO

Cabe ainda informar que foi realizada a compensação entre os registros de lançamentos de pagamentos e de restituições associadas a determinados beneficiários e em determinados anos-defeso. Ou seja, se determinado beneficiário recebeu cinco parcelas de SD em determinado ano e tinha três parcelas cadastradas em restituições, de mesmo valor de SM, a compensação resultou em um saldo de duas parcelas para tal beneficiário, sendo atribuído o valor zero para aquelas parcelas envolvidas nas compensações. Tal processo poderia resultar – e resultou, como veremos na próxima seção – em situações de saldo negativo para determinado beneficiário, naqueles casos em que o quantitativo de parcelas de restituições era superior ao quantitativo de parcelas de pagamentos, e associadas a um mesmo SM.

No início da próxima seção, todo esse processo de inspeção e codificação dos registros das operações de pagamento e de restituições do SD será descrito em detalhe, uma vez que repercute nas fases seguintes das análises e dos resultados da pesquisa. Destaca-se, ainda, que os valores dos gastos em reais com o SD, quando apresentados, foram deflacionados para janeiro de 2024 usando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE. Por fim, para a descrição dos resultados por UF e região será adotada estrutura conforme o quadro 3.

QUADRO 3

Relação das UFs, siglas e regiões

UF	Sigla	Região
Distrito Federal	DF	Centro-Oeste
Goiás	GO	Centro-Oeste
Mato Grosso	MT	Centro-Oeste
Mato Grosso do Sul	MS	Centro-Oeste
Alagoas	AL	Nordeste
Bahia	BA	Nordeste
Ceará	CE	Nordeste
Maranhão	MA	Nordeste
Paraíba	PB	Nordeste
Pernambuco	PE	Nordeste
Piauí	PI	Nordeste
Rio Grande do Norte	RN	Nordeste

(Continua)

(Continuação)

UF	Sigla	Região
Sergipe	SE	Nordeste
Acre	AC	Norte
Amapá	AP	Norte
Amazonas	AM	Norte
Pará	PA	Norte
Rondônia	RO	Norte
Roraima	RR	Norte
Tocantins	TO	Norte
Espírito Santo	ES	Sudeste
Minas Gerais	MG	Sudeste
Rio de Janeiro	RJ	Sudeste
São Paulo	SP	Sudeste
Paraná	PR	Sul
Rio Grande do Sul	RS	Sul
Santa Catarina	SC	Sul

Fonte: IBGE.

Elaboração do autor.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Comentários sobre os arquivos com os registros das operações de SD do pescador artesanal e sobre o processo de inspeção e codificação dos dados

A tabela 1 apresenta características dos três identificadores – CPF, RGP e NIS – usados para inspecionar e organizar os dados da operação do SD disponibilizados no *Portal da Transparência*. Para cada um dos identificadores foram quantificados certos valores de registros que permitem inferir algumas características dos dados que compõem os arquivos baixados do portal.

TABELA 1
Características dos identificadores usados para organizar as informações de pagamentos e restituições de parcelas do SD disponibilizados no Portal da Transparência (2013-2024)
(Em unidades)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ¹
Total de registros	2.695.712	3.030.580	2.709.484	1.345.230	2.598.947	2.704.567	2.287.086	3.228.514	3.313.668	3.162.380	3.968.628	3.381.274
CPF												
Quantidade de CPFs	99.912	248.303	99.972	98.836	99.862	371.419	230.836	247.141	248.303	252.885	265.612	266.093
Registros sem CPF	0	0	0	0	0	0	940.789	1.481.469	1.577.882	1.555.894	1.983.870	1.737.378
Registros com valor do CPF = '***.000.00*-*'	313	208	171	180	179	22	28	0	0	0	0	0
Caracteres do campo CPF	13	13	13	13	13	14	1-14	1-14	1-14	1-14	1-14	1-14
RGP												
Quantidade de RGP	731.086	778.487	835.238	463.072	680.823	688.328	633.478	709.041	654.165	730.285	661.153	635.238
Registros sem RGP	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Registros com valor do RGP = '0000000001'	844	3968	168	4	8	405	124	3	4	8	4	4
Registros com valor do RGP = '001'	0	0	0	0	0	0	3.713	90.916	500.408	627.582	680.348	275.675
Registros com valor do RGP = '0001'	0	0	0	0	0	0	164	12.113	74.623	89.519	82.140	30.503
Registros com valor do RGP = '01'	0	0	0	0	0	0	29	2.105	7.819	7.320	13.637	5.354
Registros com valor do RGP = '0000000000'	688	644	0	0	0	0	0	3.368	6.459	4.488	3.540	0
Registros com valor do RGP = '1'	0	0	0	0	0	0	91	782	4.781	5.047	4.561	1.678

(Continua)

(Continuação)												
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ¹
RGP												
Registro com valor do RGP no formato alfanumérico	15.975	116.779	269.754	185.782	302.306	374.566	353.329	394.120	367.603	459.138	645.329	629.971
Caracteres do campo RGP	10	1-10	10	10	10	10	1-10	1-10	0-10	1-10	1-10	1-10
NIS												
Registros sem NIS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quantidade de NIS	731.382	833808	833.244	458.367	675.746	686.607	615.024	748.948	778.689	825.578	936.286	933.529
Registros de NIS em formato alfanumérico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Caracteres do campo NIS	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11

Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.
Elaboração do autor.
Nota: ¹ Valores de 2024 até o mês de junho.

TEXTO para DISCUSSÃO

Inicialmente, no que diz respeito ao quantitativo de registros nas bases, é possível observar uma tendência crescente de aumento entre 2013 e 2023. Como descrito na seção 2, os dados de 2024 são parciais, englobando apenas seis meses, de janeiro a junho. Essa tendência foi interrompida em 2015 e, de maneira mais acentuada, em 2016, quando caiu pela metade em relação ao ano anterior. Essa redução foi consequência da suspensão temporária dos defesos para algumas espécies e ambientes, sendo que um total de dez normativas de defeso (cinco portarias e cinco instruções normativas) foram afetadas, conforme a Instrução Normativa Interministerial (INI) nº 192/2015, emitida pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).¹¹ A INI foi sustada, ainda em dezembro de 2015, pelo Decreto Legislativo nº 293,¹² mas, acabou causando a redução observada na tabela 1, pois incluía defesos de verão, como o da bacia amazônica e o das bacias hidrográficas (BHs) do Maranhão, que possuíam quantitativos significativos de beneficiários (Dias Neto, 2017).

A INI nº 192/2015 suspendeu temporariamente os defesos por 120 dias, prazo para a conclusão de um recadastramento dos pescadores artesanais e a revisão dos defesos por ela alcançados, sob a justificativa de que as normas instituidoras eram antigas, editadas há mais de dez anos, ou não possuíam estudos específicos atualizados que comprovassem a efetividade (Brasil, 2019a; Dias Neto, 2017). A suspensão dos defesos repercutiu negativamente entre os beneficiários e o meio político. Ao sustar os efeitos da INI, o Congresso Nacional argumentou que a revisão dos defesos e o recadastramento dos eventuais beneficiários poderiam ser realizados sem a necessidade de suspensão dos períodos de defeso (Brasil, 2019a).

Voltando à inspeção das variáveis identificadoras, no caso do CPF, devido à máscara aplicada ao número, o quantitativo da variável é muito menor quando comparado ao RGP ou ao NIS. Um exemplo de valor encontrado nos arquivos é “***.000.00*-*”, que ocorreu entre 2013 e 2019. De outra forma, foi identificado no processo de inspeção que, a partir de 2019, passaram a ser frequentes registros com o valor do CPF sem preenchimento, da ordem de 50% do total. Assim, à primeira vista, a informação do CPF teria deixado de ser uma condição para o cadastro e a emissão das parcelas, ou seja, para o pagamento do SD. Outra explicação possível seria uma falha na rotina de exportação dos registros da operação do programa que foram postados no *Portal da Transparência*, que teria passado a omitir parte dos CPFs a partir de 2019 e se estenderia, conforme a tabela 1, até o final do período coberto pela pesquisa.

11. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=135920>.

12. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=11/12/2015>.

No caso do RGP, os quantitativos anuais são próximos àquele que aparece para o NIS. Mas, a partir de 2019, passou a ocorrer o preenchimento da informação com valores que não correspondem ao que seria o formato esperado para essa variável. A esse respeito, cabe esclarecer que desde 2013 passou a haver o registro de RGPs usando um formato alfanumérico, ou seja, constituído por letras e números. Observe-se que, originalmente, o RGP era formado apenas por números, emitidos sequencialmente, sendo possível ocorrer repetição, pois eram emitidos pelas representações estaduais dos órgãos então responsáveis pela emissão do registro.

Foram identificados dois formatos alfanuméricos distintos, iniciados com a sigla da UF de emissão do documento, seguida da letra *P* (entende-se que corresponda a “pescador”) e que, posteriormente, passou a ser *PA* (entende-se que corresponda a “pescador artesanal”).¹³ Entretanto, a partir de 2019 passou a ocorrer o registro de valores contendo sequências iniciadas com o número 0 e terminadas com o número 1. O valor “001” para a variável identificadora RGP passou a ser muito frequente, superando inclusive os valores no formato alfanumérico em 2021, 2022 e 2023 (tabela 1). Dessa forma, embora o campo correspondente ao RGP não esteja vazio a partir de 2019, como no caso do CPF, o preenchimento com valores que não correspondem ao RGP do beneficiário acaba por tornar a informação sem utilidade como identificador único. Apesar de ter ocorrido também em anos anteriores (tabela 1), a omissão do valor do RGP acontecia em pequeno número, de forma que a informação disponível desse identificador se mostrava muito mais completa quando comparada ao CPF, por exemplo. A inserção do valor “001” foi determinação da Portaria Conjunta nº 14/2020,¹⁴ que estabeleceu novos procedimentos para a análise dos requerimentos de seguro-desemprego do pescador profissional artesanal realizados mediante apresentação de protocolo de solicitação de registro inicial para licença de pescador profissional artesanal, em face de acordo judicial firmado no âmbito da Ação Civil Pública nº 1012072-89.2018.401.3400 – Defensoria Pública da União.

13. Provavelmente, existe ato administrativo que regulamenta o formato do RGP, mas não foi possível localizar tais normas, apesar das buscas realizadas, por exemplo, em: <https://www.gov.br/mpa/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/atos-normativos-2>.

14. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/07/2020&jornal=515&pagina=62&totalArquivos=222>.

TEXTO para DISCUSSÃO

Segundo Brasil (2019a), desde 2014 não eram emitidos novos RGPs pelos órgãos responsáveis pela gestão da pesca no país, sob a justificativa da existência de irregularidades e de suspeitas de fraude no cadastro de trabalhadores da pesca. Em vez de RGPs, eram emitidos protocolos, ou seja, um comprovante de que o portador havia procurado o órgão gestor com a finalidade de obter seu RGP. Por força da decisão judicial, apenas o número de protocolo de inscrição passou a ser suficiente para solicitação do benefício, o que teria causado dificuldades de controle, pois o protocolo não traz informações sobre a atividade e a modalidade de pesca, a região da pesca, a espécie e os métodos utilizados, impossibilitando a checagem de informações por parte dos técnicos do INSS. Apenas em 2021, o SISRGP voltou a permitir o recadastramento e a inclusão de novos pescadores profissionais artesanais ou industriais, anteriormente impedida devido a obsolescência, falhas e limitações, principalmente quanto à segurança, tampouco havendo monitoramento ou fiscalização das informações cadastradas no sistema (Brasil, 2021; Vilela, 2021).

O quadro 4 apresenta a estrutura de alguns formatos identificados para o RGP durante a inspeção dessa variável identificadora. Os números originais foram substituídos e não correspondem a RGPs existentes nos registros das operações de SD, sendo meramente de caráter ilustrativo. Entende-se que esses formatos corresponderiam a valores de RGP que foram válidos em algum momento e substituídos em recadastramentos promovidos pelos órgãos gestores da atividade pesqueira ao longo do tempo. Entende-se que o formato mais atual corresponde àquele que traz a UF seguida de PA (no exemplo do quadro 4, UFPA765432). As variações no formato oficial do RGP ao longo do tempo e, ao que parece, as inconsistências identificadas no seu preenchimento descaracterizaram-no como um identificador único apropriado para ser adotado na pesquisa.

QUADRO 4

Exemplos de formatos da variável RGP encontrados durante a inspeção dos registros de operação do SD baixados no Portal da Transparência do governo federal

Formato ¹	Explicação
000012344	Valor numérico antecedido por zeros.
12344	Valor numérico não antecedido por zeros.
7654322	Outro (segundo) valor numérico.

(Continua)

(Continuação)

Formato ¹	Explicação
UFP7654444	Formato alfanumérico iniciado por UFP, seguido pelo segundo valor numérico.
UFP0765444	Formato alfanumérico iniciado por UFP, usando parte do segundo valor numérico (o dígito final é omitido, e o dígito inicial passa a ser zero).
UFPA765432	Formato alfanumérico iniciado por UFPA, seguido por seis dígitos.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Além desses formatos, foi identificada uma forma adicional, no caso dos formatos alfanuméricos, em que o valor do RGP é antecedido por dois ou três zeros, enquanto os dígitos finais do RGP aparecem truncados, ou seja, omitidos.

Voltando à determinação judicial do uso do número “001” em vez do RGP no cadastramento dos requerimentos para os portadores de protocolos, é possível que os registros assemelhados, iniciados com o valor 0 e terminados com o valor 1, que aparecem na tabela, também estejam associados a tal situação. Isso foi verificado nos dados da pesquisa por meio da inspeção dos registros que tiveram o número “001” inscrito no campo RGP em 2021, e em relação aos registros de 2020. Dessa forma, os NIS dos beneficiários de 2021 foram filtrados e selecionados em 2020.

Os 18.184 NIS de 2021 que também constavam entre os registros de 2020 geraram 472 valores distintos para a variável RGP, sendo o mais frequente o valor “001” (16.758 ocorrências ou 92,12% do total). O segundo mais frequente foi o valor “0001” (245 ocorrências ou 1,35% do total). Os demais valores de RGP que aparecem destacados na tabela 1, inclusive “0000000000”, também constavam, além de certos valores que indicariam que os beneficiários seriam portadores de protocolos (sequências de valores com o número 9, por exemplo). Chama a atenção, entretanto, que aparece também o que seriam RGPs no formato alfanumérico, o que indica que beneficiários cadastrados como portadores de protocolos em 2021 tiveram requerimentos cadastrados como portadores de RGPs em 2020. Foram identificados 72 NIS nessa condição, sendo que alguns valores de RGP alfanumérico apareceram compartilhados por mais de um requerente. Tais situações indicam inconsistências no cadastramento de RGPs nos registros operacionais do programa. Como já informado, é conhecida a existência de RGPs e CPFs duplicados no SISRG (Brasil, 2019a).

Ainda com relação a protocolos, a Portaria da Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP) do Mapa nº 516/2021 regulamentou a licença temporária da atividade pesqueira, na categoria de pescador profissional artesanal, até 31 de dezembro de 2022, ou até a finalização do cadastramento nacional dos pescadores profissionais, previsto na Portaria SAP/Mapa nº 270/2021. Ademais, a portaria validou os protocolos de solicitação de

TEXTO para DISCUSSÃO

registro inicial para licença de pescador profissional artesanal, entregues a partir de 2014 nas representações federais dos órgãos gestores da pesca nas UFs, como documentos de regularização para o exercício da atividade de pesca.¹⁵ Atualmente, a Portaria MPA nº 127/2023, em vigor desde 30 de setembro de 2023, estabeleceu o Sistema PesqBrasil – RGP Pescador e Pescadora Profissional para a operacionalização do RGP, e validou, até 31 de dezembro de 2024, o protocolo de requerimento de registro inicial como licença temporária da atividade pesqueira, na categoria de pescador e pescadora profissional, desde que o protocolo tenha sido emitido de forma regular pelas representações federais de pesca e aquicultura nas UFs, no período de 1º de janeiro de 2010 a 30 de setembro de 2021.¹⁶ Ou seja, as dificuldades de controle decorrentes da emissão de protocolos, apontadas por Brasil (2019a), que implicam a ausência de informações sobre a atividade e a modalidade de pesca, a região da pesca, a espécie e os métodos utilizados são mais antigas; tiveram início em 2010, e não em 2014. Vale destacar que essa situação tem o potencial de gerar pleitos para o pagamento de SD retroativos, no caso de portadores de protocolos emitidos de forma regular. Essa situação será tratada em detalhe adiante.

O NIS, como mencionado anteriormente, foi selecionado como o identificador único para discriminar os beneficiários da operação do SD. Entretanto, a inspeção dos dados indicou haver, também, inconsistências nessa variável, tendo sido identificados 266 casos de um mesmo NIS estar associado a mais de um beneficiário. Esses 266 casos implicaram a exclusão de 7.446 registros e valores de SD de R\$ 3,68 milhões (tabela 2). Tendo em vista os quantitativos de NIS e os registros existentes na base de dados, o impacto da exclusão deles é considerado insignificante, da ordem de 0,02% dos registros. Em termos de volume de recursos, a exclusão correspondeu a 0,01% do total do valor gasto com o SD no período estudado, de R\$ 43.251,72 milhões, ou R\$ 43,25 bilhões (tabela 2). A exclusão permite considerar os NIS remanescentes como tendo uma relação unívoca com os beneficiários que acessaram o benefício entre janeiro de 2013 e junho de 2024, ou seja, um total de 1.693.660 pessoas.

15. Ver: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sap/mapa-n-516-de-31-de-dezembro-de-2021-371552647>.

16. Ver: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=1321838876.

TABELA 2

Quantidade de registros excluídos, quantidade total de registros e valor do SD, com o percentual correspondente (jan./2013-jun./2024)

Parâmetro	Excluídos	Total	%
Registros (unidades)	7.446	34.426.070	0,02
NIS (unidades)	266	1.693.926	0,02
Valor do SD (R\$ milhões)	3,68	43.251,72	0,01

Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.
Elaboração do autor.

A tabela 3 apresenta a distribuição dos registros excluídos por UF e ano. Maranhão, Pará e Amazonas foram as UFs que apresentaram o maior quantitativo de registros excluídos (82% do total), com os três anos iniciais da série (2013-2015) concentrando 34% das exclusões. A situação mais discrepante ocorreu em 2015, quando 333 registros distintos foram identificados como associados a um único NIS e a sete beneficiários diferentes, discrimináveis nos registros administrativos do programa a partir do nome e do CPF mascarado. Um dos beneficiários teria recebido 228 SMs naquele ano, R\$ 179.664,00 em valores da época, ou R\$ 270.918,04 em valores de 2024. Um segundo beneficiário associado a esse NIS teria recebido, por sua vez, 77 SMs. A situação dos registros associados a esse NIS sugere, por óbvio, a existência de alguma irregularidade, pois, como veremos adiante, os defesos em sua maioria geram quatro parcelas por ano, e nenhum tem duração superior a nove meses, o que implicaria um limite máximo admissível de nove parcelas. Entretanto, existe também o limite imposto pela legislação previdenciária, que prevalece sobre o quantitativo de meses de defeso definidos nas normativas. É possível, ainda, que se trate de outra falha no cadastramento ou no processo de extração de dados da operação do programa para a publicação no *Portal da Transparência*.

TABELA 3
Quantidade de registros excluídos por ano-calendário e UF (2013-2024)
(Em unidades)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ¹	Total
Acre	2	19	17	0	4	4	4	8	7	9	9	8	91
Amazonas	55	142	70	9	87	68	74	67	71	58	98	62	861
Pará	208	270	192	149	231	211	169	233	216	172	237	144	2.432
Amapá	24	11	13	2	0	4	4	14	0	0	0	0	72
Tocantins	4	6	0	0	0	0	0	4	4	5	4	3	30
Maranhão	184	344	619	9	176	281	159	268	197	203	186	190	2.816
Piauí	0	4	9	0	4	4	2	3	5	3	4	0	38
Rio Grande do Norte	0	6	6	0	6	6	6	6	6	6	3	6	57
Paraíba	2	34	17	0	18	18	12	12	18	14	19	15	179
Alagoas	8	13	32	13	14	15	8	7	14	10	7	8	149
Sergipe	6	10	19	17	23	20	14	14	23	20	20	17	203
Bahia	13	21	15	13	23	13	11	18	10	15	12	9	173
Minas Gerais	0	9	4	2	4	4	4	4	4	4	4	0	43
São Paulo	0	17	7	2	4	4	4	4	5	3	0	4	54
Santa Catarina	3	4	4	4	4	4	4	4	0	4	4	0	39
Rio Grande do Sul	57	14	14	6	8	8	2	10	4	3	2	0	128
Mato Grosso do Sul	0	0	5	3	3	4	4	4	5	3	4	0	35
Mato Grosso	0	9	3	4	6	2	4	6	7	3	2	0	46
Total	566	933	1.046	233	615	670	485	686	596	535	615	466	7.446

Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.
Elaboração do autor
Nota: ¹ Janeiro a junho de 2024.

O apêndice B apresenta o resultado da codificação dos dados (pagamentos e restituições) usando como referência o valor do SM e de seus múltiplos, identificados entre parênteses, na primeira coluna da tabela B.1.¹⁷ Assim, a codificação *SM2012*, que aparece na primeira linha da primeira coluna da tabela, abaixo de *Codificação do SM*, identifica o SM de 2012, ao qual correspondem 236.527 registros pagos no ano-calendário de 2013. Abaixo, na mesma coluna, aparecem os registros dos pagamentos associados ao SM de 2013 (*SM2013*), em quantitativo de 2.453.112 registros. Além desses, foram encontrados também pagamentos correspondentes a múltiplos de dois SMs (uma ocorrência) e quatro SMs de 2013 (dez ocorrências). E, assim, sucessivamente para cada ano estudado.

Como pode ser verificado, o resultado da codificação, ilustrado na estrutura dos dados no apêndice B, torna evidente a relação entre os valores dos lançamentos das operações de pagamentos e de restituições de SD e os valores do SM. Os resultados da codificação são apresentados em quatro grandes subgrupos no apêndice B, na seguinte sequência: i) registros de pagamentos correspondentes aos defesos associados aos anos incluídos na pesquisa – 2013 a 2024; ii) registros de restituições correspondentes aos defesos associados aos anos incluídos na pesquisa – 2013 a 2024; iii) registros de pagamentos de defesos anteriores aos anos incluídos na pesquisa – anos anteriores a 2013; e iv) registros de restituições de defesos anteriores aos anos incluídos na pesquisa – anos anteriores a 2013. Por fim, há a apresentação dos registros com valor zero ou sem relação com o SM, e os totais gerais.

Para cada ano-calendário objeto desse estudo, indicados na parte superior da tabela B.1, a quase totalidade dos registros (e gastos) corresponde ao valor do SM de tal ano e, secundariamente, ao valor do SM do ano anterior. Como discutido na seção 2, isso acontece porque parte importante dos defesos tem início no final do ano e se estende aos primeiros meses do ano subsequente. Dessa forma, como inicialmente comentado, a primeira coluna correspondente ao ano-calendário de 2013 apresenta os quantitativos remanescentes do ciclo de defesos de 2012 e, adicionalmente, os registros de 2013, cujo complemento aparece no ano subsequente (2014). Da mesma maneira, no caso do ano-calendário de 2017, a maior quantidade de lançamentos de pagamentos está vinculada ao valor do SM do ano corrente (*SM2017* = 2.373.812 registros), seguida de lançamentos associados ao valor do SM do ano anterior (*SM2016* = 206.098 registros), havendo, ainda, o registro de lançamento de um pagamento correspondente

17. Cabe esclarecer que a tabela B.1 apresenta os resultados após a aplicação das compensações. Ou seja, o quantitativo de registros de pagamentos é, na realidade, o saldo do quantitativo de registros, após a compensação, que foi aplicada, conforme descrito na seção 2, considerando-se a identidade (o NIS) do beneficiário.

TEXTO para DISCUSSÃO

a três vezes o valor do SM de 2016. O total de registros de pagamentos, lembrando que se trata de um saldo, após a aplicação das compensações, foi de 34.223.790 entre janeiro de 2013 e junho de 2024.

Em sequência, no apêndice B, são apresentadas as restituições que não foram passíveis de compensação. Ou seja, no caso de tais restituições não foi identificado nos dados baixados do *Portal da Transparência* o valor correspondente ao pagamento associado a um determinado beneficiário (identificável pelo NIS). Ou, então, os registros de pagamentos (parcelas) para determinado beneficiário (NIS) não foram suficientes para compensar todo o valor que aparecia identificado nos dados baixados do *Portal da Transparência* como sendo restituição. A existência de tais registros, ou ainda desse saldo negativo de restituições, é uma situação, a princípio, não esperada, pois cada lançamento de restituição nos registros das operações do SD deveria corresponder, necessariamente, à existência de operação, ou operações, de pagamento, até porque as parcelas para as quais foram aplicadas compensações eram, sem exceção, associadas ao SM do ano corrente ou então do ano anterior.

A existência dessas restituições “órfãs”, que totalizaram 5.739 registros entre 2013 e junho de 2024 – subtotal (B) da tabela B.1 –, pode indicar a existência de erros na inscrição de determinados lançamentos ou, ainda, a falta de registros nos arquivos com os dados da operação do SD disponibilizados no *Portal da Transparência*. Como já comentado em relação às restituições, a grande maioria dessas, a cada ano-calendário, está associada aos valores do SM do ano corrente. Por exemplo, no caso de 2017, o quantitativo de restituições órfãs totalizou 324 registros, a maioria (317) correspondendo ao valor do SM de 2017 e de múltiplos, e as demais a anos anteriores (seis registros para o SM de 2012 e múltiplos, e um registro no valor de um SM de 2013). Ademais, é possível observar que o quantitativo de restituições órfãs apresenta uma tendência de aumento ao longo do tempo, sendo maior nos anos mais recentes da série de dados (apêndice B).

Continuando na descrição dos resultados da codificação do SM, na sequência do apêndice B, aparecem os pagamentos identificados referentes a defesos anteriores aos anos cobertos pela pesquisa. Como pode ser verificado, existem operações associadas a anos tão antigos quanto 1994, tendo sido identificado o total de 6.348 registros nessa condição. Entende-se que tais registros seriam consequência de decisões de recursos administrativos interpostos por beneficiários, à época, que foram sendo processados ao longo dos anos. Dessa forma, em todos os anos, parte dos pagamentos, embora em quantitativo bastante reduzido, corresponderia a ajustes de passivos gerados em

defesos passados. Destaca-se, também, que o quantitativo de registros por ano tendeu a diminuir ao longo do tempo, partindo de um total de 1.915 registros em 2013 para apenas 137 em 2024 (entre janeiro e junho). No caso das restituições anteriores a 2013, apenas 37 registros foram identificados por meio da codificação dos dados (apêndice B) e, de certo modo, pode-se concluir também por uma tendência de redução dessas operações ao longo dos anos estudados. Na base do apêndice B encontra-se, por fim, o quantitativo de registros com valor zero. Nos dados originais, sem a aplicação das correções e compensações – isto é, considerando-se o total de 34.426.070 registros –, havia 74.434 registros com valor zero entre 2013 e junho de 2024. Com as correções e compensações, o quantitativo passou a ser 79.004. Ou seja, 4.570 registros tiveram o valor igualado a zero devido à aplicação das compensações. Na sequência, no apêndice B é apresentado o quantitativo de registros sem relação com o SM (30.314). Praticamente todos esses registros correspondem a restituições e, considerando-se o grande total de registros após a aplicação das correções e compensações nos dados, correspondem a 0,09% do total de 34.345.232 registros, conforme o apêndice B.

A descrição do resultado da codificação dos valores de SM executados pela operação do SD entre 2013 e junho de 2024 evidencia a complexidade da execução desse programa governamental. Em um mesmo ano, foi identificada a execução de operações (pagamentos e restituições) correspondentes aos defesos de tal ano, mas também as operações remanescentes do ano anterior, além da operação de passivos correspondentes a defesos que alcançaram, de acordo com a codificação, mais de duas décadas no passado. Como são poucas operações que apresentam tais características, as quais se mostram irrelevantes do ponto de vista do conjunto dos registros de SD, o mais adequado do ponto de vista analítico é concentrar esta pesquisa da operação do SD nos anos mais recentes, de 2013 em diante.

Nesse sentido, as análises que seguem irão fazer uso apenas do subconjunto das operações de pagamento compensadas (apêndice B, primeiro subgrupo da tabela B.1). Ademais, as análises irão utilizar, preponderantemente, os registros considerando o ano-defeso, que correspondem aos registros de pagamentos efetuados dentro de determinado ciclo de defeso. No caso do apêndice B, esses registros correspondem ao conjunto: i) dos pagamentos associados ao SM do ano-calendário; e ii) da complementação de registros associados a tal SM, pagos no ano subsequente. Tais registros são identificados com sombreado cinza no apêndice B. A tabela 4 apresenta a totalização desses registros e de acordo com os subgrupos utilizados no apêndice B, que correspondem a 33.986.746 do total de 34.345.232 registros após a compensação, ou 98,96%, do total, e que somam despesas de R\$ 43.083,49 milhões

TEXTO para DISCUSSÃO

entre 2013 e junho de 2024, ou R\$ 43,08 bilhões. Cabe aqui trazer, novamente, a ressalva de que essa decisão do método da pesquisa supõe que as situações que poderiam interferir na correspondência entre o valor do SM e o ciclo do defeso, destacadas na seção 2, como eventuais atrasos no cadastramento de requerimentos, tenham sido pouco expressivas para o conjunto dos dados.

TABELA 4

Registros¹ de pagamentos e restituições de SD, por subgrupo e período (pré-2013 e 2013-2024)

Subgrupo	Período	Quantidade de registros (unidades)	Valor de SD (R\$ milhões)
Pagamentos dentro dos ciclos de defeso	2013-2024	33.986.746	43.083,49
Pagamentos fora dos ciclos de defeso	2013-2024	124	0,13
Restituições	2013-2024	5.730	-24,67
Pagamentos	Pré-2013	243.268	265,63
Restituições	Pré-2013	46	-0,07
Registros com valor zero	2013-2024	79.004	0,00
Registros sem relação com o SM	2013-2024	30.314	-76,47
Total		34.345.232	43.248,04

Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portal.datatransparencia.gov.br/>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Saldo após a compensação.

Destaca-se, por fim, como já discutido na seção 2, que não foi possível adotar o ano-defeso como forma de delimitar os dados nas análises que serão apresentadas na próxima subseção, pois a CGU deixou de publicar essas informações a partir de 2018. Dessa maneira, no caso da descrição dos defesos operados em 2017, foi adotado o conjunto das operações de pagamentos do defeso anterior realizadas naquele ano-calendário, de forma a complementar as informações para o ciclo do defeso de 2017. Embora não seja a maneira mais apropriada de lidar com essa informação, os registros dos defesos do ano anterior foram adotados como uma *proxy*, a partir do pressuposto de que espelhariam de maneira satisfatória os pagamentos complementares dos defesos do ciclo de 2017, realizados em 2018. Essa foi considerada a forma mais simples e objetiva de delimitar os dados para as análises apresentadas a seguir.

3.2 Os recursos pesqueiros: os defesos e a incidência territorial

3.2.1 Os defesos

Atualmente existem 56 normativas distintas que estabelecem regimes de proteção para determinados recursos pesqueiros (apêndice A). Vai além do escopo desta pesquisa tratar de cada uma dessas normativas, uma vez que o foco aqui são aquelas que geram pagamentos de SD. Adicionalmente, como já destacado, as informações correspondentes aos defesos relacionados aos pagamentos de SD foram divulgadas no *Portal da Transparência* do governo federal pela última vez em 2017. A partir de então, passou a ser publicada a listagem das operações de SD com um menor número de variáveis, conforme explicado na seção 2. Dessa forma, os dados referentes a 2017 serão utilizados aqui para descrever as principais características dos defesos que geraram pagamentos naquele ano. Apesar de serem informações antigas, entende-se que se prestam à finalidade de descrever aspectos importantes dos defesos, como o valor gasto por pescaria (ou recurso pesqueiro) e a incidência territorial das normativas.

O quadro 5 apresenta os 36 defesos que geraram pagamentos de SD em 2017, lembrando que os dados utilizados correspondem aos defesos pagos referentes ao ano-calendário de 2017, conforme o procedimento metodológico descrito na subseção 3.1. Desses defesos, apenas um foi revogado desde então, identificado pelo número 17 no quadro 5 e denominado aqui de Açudes da Bahia. Além da identidade dos defesos e da denominação aqui adotada, o quadro 5 apresenta o ato administrativo instituidor; a quantidade equivalente de meses de defeso – que corresponde ao quantitativo esperado de parcelas a serem pagas por beneficiário, uma vez que, como informado, a legislação estabelece que seja pago, a título de seguro-desemprego, o valor de um SM por mês ou período igual ou superior a 15 dias; o mês de início do defeso; e observações associadas, quando pertinente, tais como abrangência, ambiente, recurso pesqueiro, período de defeso para certas situações específicas etc. A última coluna, por fim, relaciona o defeso identificado em 2017 com aqueles listados no quadro A.1 do apêndice A, que apresenta os 56 defesos em vigor no país.

TEXTO para DISCUSSÃO

QUADRO 5
Defesos com pagamentos efetuados (2017)

Ordem	Nome do defeso	Ato instituidor do defeso	Quantidade equivalente de meses	Mês inicial	Observações (abrangência, ambiente, recurso pesqueiro etc.)	Correspondência com o apêndice A (número de ordem)
1	BH Amazônica	IN Ibama nº 48/2007	4	Novembro	Matto Grosso	11
			4	Novembro	Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia e Pará (exceto ilha de Marajó)	11
			4	Janeiro	Ilha de Marajó (Pará)	11
			4	Março	Roraima	11
2	BH Araguaia	INI MPA-MMA nº 12/2011	4	Novembro		23
3	BHs Tocantins e Gurupi	INI MPA-MMA nº 13/2011	4	Novembro		24
4	BH Paraguai	IN Ibama nº 201/2008	4	Novembro		18
5	BH Paraná	IN Ibama nº 25/2009	4	Novembro		22
6	BH Parnaíba	IN MMA nº 40/2005	4	Novembro		10
7	BH São Francisco	Portaria Ibama nº 50/2007	4	Novembro	Rios	12
			6	Novembro	Lagoas marginais	12
8	BH Uruguai	IN Ibama nº 193/2008	4	Outubro		14
9	BHs do Sudeste (exceto BHs São Francisco e Paraná)	IN Ibama nº 195/2008	4	Novembro		15

(Continua)

(Continuação)

Ordem	Nome do defeso	Ato instituidor do defeso	Quantidade equivalente de meses	Mês inicial	Observações (abrangência, ambiente, recurso pesqueiro etc.)	Correspondência com o apêndice A (número de ordem)
10	BHs do Leste (exceto BH do São Francisco)	IN Ibama nº 196/2008	4	Novembro		16
11	BHs Santa Catarina e Rio Grande do Sul (exceto BH Uruguai)	IN Ibama nº 197/2008	3	Novembro		17
12	BHs da Paraíba	IN Ibama nº 210/2008	3	Dezembro	Portaria Ibama nº 1, de 12 de março de 1996, estabelece mais dois meses de defeso (apêndice A). Apenas a IN Ibama nº 210/2008 aparece citada nos registros de pagamentos de SD.	21
13	BHs do Ceará	Portaria Ibama nº 4/2008	3	Fevereiro		13
14	BHs do Maranhão	Portaria Ibama nº 85/2003	4	Dezembro		5
15	BHs de Mato Grosso	INI Mapa-MMA nº 10/2017	4	Outubro		25
16	BHs do Rio Grande do Norte	IN Ibama nº 209/2008	3	Dezembro		20
17	Açudes da Bahia	IN Ibama nº 129/2006	3	Dezembro	Defeso revogado pela Portaria MDIC nº 79/2017	Defeso revogado
18	Mar – robalo ou camurim (Bahia e Espírito Santo)	Portaria Ibama nº 49-N/1992	3	Maio	Defeso 15 maio-31 jul.	28
19	Mar – robalo ou camurim (Espírito Santo)	IN Ibama nº 10/2009	2	Maio	Defeso de 1ª maio-30 jun.	44
20	Mar – anchova (Paraná a Rio Grande do Sul)	INI MPA-MMA nº 2/2009	4	Dezembro		43

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Ordem	Nome do defeso	Ato instituidor do defeso	Quantidade equivalente de meses	Mês inicial	Observações (abrangência, ambiente, recurso pesqueiro etc.)	Correspondência com o apêndice A (número de ordem)
21	Mar – bagres (São Paulo a Rio Grande do Sul)	Portaria Sudepe nº 42/1984	3	Janeiro		26
22	Mar – camarões (baías do Paraná)	Portaria Ibama nº 133-N/1994	2	Dezembro		29
23	Mar – camarões (baía da Babitonga, Santa Catarina)	Portaria Ibama nº 70/2003	3	Novembro		33
24	Mar – camarões (lagunas de Santa Catarina)	IN Ibama nº 21/2009	4	Julho		45
25	Mar – camarões (Nordeste)	IN MMA nº 14/2004	2	Abril	Alagoas, Sergipe e parte norte da Bahia (fase 1 – 1º abr. a 15 maio)	37
			2	Dezembro	Alagoas, Sergipe e parte norte da Bahia (fase 2 – 1º dez. a 15 jan.)	37
			2	Abril	Parte sul da Bahia até divisa com Espírito Santo (fase 1 – 1º abr. a 15 maio)	37
			2	Setembro	Parte sul da Bahia até divisa com Espírito Santo (fase 2 – 15 set. a 31 out.)	37
26	Mar – camarões (Sudeste-Sul)	IN Ibama nº 189/2008	3	Março	Do Rio de Janeiro ao Rio Grande do Sul entre 1º mar. e 31 maio. A IN Ibama nº 189/2008 foi substituída pela Portaria SAP/Mapa nº 656/2022.	40
			2	Novembro	Espírito Santo (fase 1 – 15 nov. a 15 jan.). A IN Ibama nº 189/2008 foi substituída pela Portaria SAP/Mapa nº 656/2022.	40
			2	Abril	Espírito Santo (fase 2 – 1º abr. a 31 maio). A IN Ibama nº 189/2008 foi substituída pela Portaria SAP/Mapa nº 656/2022.	40

(Continua)

(Continuação)

Ordem	Nome do defeso	Ato instituidor do defeso	Quantidade equivalente de meses	Mês inicial	Observações (abrangência, ambiente, recurso pesqueiro etc.)	Correspondência com o apêndice A (número de ordem)
27	Mar – caranguejo-uçá (do Espírito Santo a Santa Catarina)	Portaria Ibama nº 52/2003	2	Outubro	Machos e fêmeas	31
			1	Dezembro	Fêmeas	31
28	Mar – caranguejo-guaíamum (Espírito Santo a São Paulo)	Portaria Ibama nº 53/2003	6	Outubro		32
29	Mar – gurijuba (Amapá ao Maranhão)	Portaria Ibama nº 73/1996	5	Novembro	Período de defeso entre 17 nov. e 31 mar. A Portaria Ibama nº 73/1996 foi substituída pela Portaria Interministerial SG/PR-MMA nº 43/2018.	53
30	Mar – lagostas (Amapá a Espírito Santo)	IN Ibama nº 206/2008	6	Dezembro	Do Amapá ao Espírito Santo. A IN Ibama nº 206/2008 foi substituída pela Portaria SAP/Mapa nº 221/2021.	57
31	Mar – mexilhão (Espírito Santo a Rio Grande do Sul)	IN Ibama nº 105/2006	4	Setembro		39
32	Mar – ostra	Portaria Sudepe nº N-40/1986	2	Dezembro	São Paulo e Paraná	27
33	Mar – pargo	INI MPA-MMA nº 8/2012	5	Dezembro	Do Amapá até a Bahia. Substituída pela Portaria Interministerial SG/PR-MMA nº 42/2018	52
34	Mar – peixes e crustáceos (lagoa de Araruama, Rio de Janeiro)	INI MPA-MMA nº 2/2013	3	Agosto	Lagoa de Araruama (RJ)	46

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Ordem	Nome do defeso	Ato instituidor do defeso	Quantidade equivalente de meses	Mês inicial	Observações (abrangência, ambiente, recurso pesqueiro etc.)	Correspondência com o apêndice A (número de ordem)
35	Mar – sardinha-verdadeira (Rio de Janeiro a Santa Catarina)	IN Ibama nº 15/2009	2	Junho	Fase 1 (setorização e período modificados pela IN SAP/Mapa nº 18/2020)	54
			3	Novembro	Fase 2 (setorização e período modificados pela IN SAP/Mapa nº 18/2020)	54
36	Mar – tainha, corvina, bagre e camarão (lagoa dos Patos, Rio Grande do Sul)	IN MMA-Seap/PR nº 3/2004	4	Junho	Tainha	35
			7	Março	Corvina	35
			3	Dezembro	Bagre (fase 1)	35
			4	Junho	Bagre (fase 2)	35
			8	Junho	Camarão	35

Fonte: Ibama. *Legislação*. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/legislacao>. ICMBio. *Legislação*. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/cepsul/legislacao.html>. Brasil. MPA. *Defesos*. Disponível em: <https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/pesca/defesossite.xlsx>.
Elaboração do autor.

Obs.: Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; IN – instrução normativa; MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Seap/PR – Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca da Presidência da República; SG/PR – Secretaria-Geral da PR; e Sudepe – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca.

O quadro 5 mostra, ainda, a preponderância do período de início dos defesos no último trimestre do ano, particularmente no caso das águas continentais (dezesesseis dos dezessete defesos) e uma certa predominância de defesos com duração equivalente a quatro meses, especialmente nos casos daqueles de ampla cobertura espacial, como os vinculados a grandes BHs, como as dos rios Amazonas, Araguaia, Tocantins-Gurupi, São Francisco e Paraná, por exemplo. Alguns recursos pesqueiros apresentam defesos com maior duração, como os seis meses do caranguejo-guaíamum, que se estende do litoral do Espírito Santo até o litoral de São Paulo (nº 28), e para as lagostas do Amapá ao Espírito Santo (nº 30). Os defesos marinhos tendem a ser mais complexos, envolvendo mais de uma etapa, como no caso dos defesos dos camarões do Nordeste e do Sudeste-Sul, do caranguejo-guaíamum e da sardinha-verdadeira.

Se a duração dos defesos for um indicativo do grau de ameaça dos estoques, a lagoa dos Patos, no Rio Grande do Sul, aparenta ser o pesqueiro mais ameaçado do país, com a pesca da corvina e do bagre interdita por sete meses e a do camarão por oito, anualmente (nº 36 no quadro 5). Dos 36 defesos, apenas cinco, todos marinhos, tiveram mudança, todas no período de proibição da pesca: camarões (Sudeste-Sul), guriuba, lagosta, pargo e sardinha-verdadeira, o que reforça o diagnóstico de que as normativas de defeso carecem de revisão (Brasil, 2019a). Dias Neto (2017) avalia, por sua vez, que muitos desses defesos têm contribuído para aumentar o esforço de pesca, representando um risco para a sustentabilidade ambiental. Além disso, padecem de avaliação dos benefícios da medida e, em certos casos, não impediriam os pescadores de continuar pescando espécies não interditas, o que dispensaria o pagamento de SD.

A tabela 5 apresenta a quantidade de beneficiários e dos gastos por defeso, e faz uma comparação entre a quantidade de parcelas previstas nas normativas e o valor médio encontrado para os defesos que geraram pagamentos em 2017. Os defesos em águas continentais foram, de longe, os que alcançaram o maior número de beneficiários e, conseqüentemente, os que resultaram em maiores despesas, em torno de 87% do total (593 mil beneficiários e R\$ 2.773,90 milhões, ou R\$ 2,77 bilhões). Os três principais defesos de águas continentais foram os das BHs do rio Amazonas; do estado do Maranhão; e dos rios Tocantins-Gurupi. No caso dos defesos marinhos, os mais importantes foram o dos camarões do Nordeste; o das lagostas do Amapá ao Espírito Santo; e o da anchova da costa sul do país.

A quantidade média de parcelas de SD por beneficiário, na maioria dos casos, se aproximou bastante da quantidade esperada, estimada a partir dos períodos

TEXTO para DISCUSSÃO

estabelecidos nos atos que instituíram os defesos (quadro 5). Foram encontradas, entretanto, algumas discrepâncias, como no caso do defeso das BHs do Ceará, que em média teve quase uma parcela a mais paga aos beneficiários em 2017. No sentido oposto, no caso do defeso das BHs de Mato Grosso, o valor médio foi metade do que seria o esperado (tabela 5).

Cabe considerar que podem ocorrer situações de excepcionalidade que implicam o pagamento de parcelas adicionais de SD. Por exemplo, a Medida Provisória (MPV) nº 1.192/2023 instituiu um auxílio extraordinário no valor de dois SMs (R\$ 2.640), que foi pago em parcela única, aos pescadores e pescadoras profissionais artesanais beneficiários do SD cadastrados nos 93 municípios da região Norte que passaram por emergência em consequência da seca naquele ano.¹⁸ O pagamento foi efetuado nos casos de beneficiário que recebeu o SD até a data de publicação da MPV, tomando-se como marco o período de defeso vigente ou imediatamente anterior. Tais pagamentos, que alcançaram mais de 100 mil beneficiários, foram identificados pela codificação dos SMs utilizada na pesquisa – código *SM2023b* (2 SMs), no apêndice B (tabela B.1).

TABELA 5

Defesos operados em 2017: quantidade de beneficiários, quantidade média observada de parcelas, quantidade esperada de parcelas e valor do gasto

Nome do defeso	Quantidade de beneficiários (unidades)	Quantidade média observada de parcelas (unidades)	Quantidade esperada de parcelas (unidades)	Valor do gasto (R\$ milhões)
Águas continentais				
BH Amazonas	184.782	3,9	4	881,36
BHs do Maranhão	111.165	3,9	4	533,52
BH Tocantins-Gurupi	82.713	3,9	4	399,95
BH São Francisco	79.467	3,7	4	353,94
BH Parnaíba	39.030	3,9	4	186,41
BH Paraná	22.523	3,7	4	102,89
BHs da Paraíba	20.364	3,0	3	75,48
BHs do Rio Grande do Norte	12.576	3,0	3	45,98
BH Paraguai	10.238	4,6	4	57,47
BH Leste (exceto BH São Francisco)	8.015	3,8	4	37,51

(Continua)

18. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1192.htm.

(Continuação)

Nome do defeso	Quantidade de beneficiários (unidades)	Quantidade média observada de parcelas (unidades)	Quantidade esperada de parcelas (unidades)	Valor do gasto (R\$ milhões)
Águas continentais				
BH Sudeste (exceto BHs São Francisco e Paraná)	5.776	4,2	4	29,39
BHs do Ceará	4.137	3,9	3	20,13
BH Araguaia	3.773	3,5	4	16,24
BHs de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul (exceto BH Uruguai)	3.287	3,1	3	12,30
BH Uruguai	2.563	3,8	4	11,71
BHs Açudes da Bahia	2.209	3,0	3	8,05
BHs do Mato Grosso	650	2,0	4	1,59
Subtotal	593.268	-	-	2.773,90
Marinhos				
Camarões (Nordeste – Alagoas a Bahia)	38.521	3,6	4	171,50
Lagostas (Amapá a Espírito Santo)	9.742	5,0	6	60,09
Anchoa (Paraná a Rio Grande do Sul)	7.551	3,9	4	36,22
Robalo ou camurim (Bahia e Espírito Santo)	6.104	3,0	3	22,67
Mexilhão (Espírito Santo a Rio Grande do Sul)	4.888	3,8	4	22,59
Camarões (lagunas de Santa Catarina)	3.944	4,2	4	20,28
Camarões (Sudeste-Sul – Espírito Santo ao Rio Grande do Sul)	3.666	3,3	4(ES)/3	13,61
Tainha, corvina, bagre e camarão (lagoa dos Patos – Rio Grande do Sul)	2.881	4,0	4 a 8	14,05
Bagres (São Paulo a Rio Grande do Sul)	2.403	3,0	3	8,81
Camarões (baías do Paraná)	1.834	2,0	2	4,52
Caranguejo-guaíamum (Espírito Santo a São Paulo)	1.353	5,1	6	8,48
Gurijuba (Amapá ao Maranhão)	939	4,8	5	5,61
Camarões (baía da Babitonga – SC)	811	2,8	3	2,77
Peixes e crustáceos (lagoa de Araruama – Rio de Janeiro)	460	3,0	3	1,72
Caranguejo-uçá (Espírito Santo a Santa Catarina)	201	2,1	2	0,52
Sardinha-verdadeira (Rio de Janeiro a Santa Catarina)	100	5,7	5	0,69

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Nome do defeso	Quantidade de beneficiários (unidades)	Quantidade média observada de parcelas (unidades)	Quantidade esperada de parcelas (unidades)	Valor do gasto (R\$ milhões)
Marinhos				
Ostra (São Paulo e Paraná)	30	2,0	2	0,07
Robalo ou camurim (Espírito Santo)	29	2,0	2	0,07
Pargo (Amapá a Bahia)	8	3,8	5	0,04
Subtotal	85.465			394,31
Total	678.733	-	-	3.168,22

Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

Elaboração do autor.

No caso do Ceará, a Resolução Codefat nº 781/2017 reconheceu, em caráter excepcional e em razão de caso fortuito e de força maior ocasionado pelo fenômeno natural da seca, o direito ao recebimento do seguro-desemprego pelo pescador artesanal da UF.¹⁹ No caso do defeso nos rios de Mato Grosso, de outro modo, a norma instituidora data de 2017, de forma que tal ano foi o de implementação inicial da medida, cujo defeso se estende de outubro a janeiro (quadro 5). Dessa forma, o número menor de pagamentos é, muito provavelmente, consequência da particularidade de ser o primeiro ano de implementação dos pagamentos. A tabela 6 apresenta os quantitativos de parcelas pagas aos beneficiários desses defesos, que tendem, em linhas gerais, a corroborar os resultados observados para o quantitativo médio de parcelas dos defesos do Ceará e Mato Grosso.

19. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Resolucao-n-781-de-22-de-fevereiro-de-2017.pdf>.

TABELA 6

Quantitativo de beneficiários por quantitativo de parcelas de SD dos defesos do Ceará, de Mato Grosso, da lagosta e da gurijuba (2017)

Defeso	Quantitativo de parcelas	Quantitativo de beneficiários	%
BHs do Ceará	1	11	0,27
	2	253	6,12
	3	1.774	42,88
	4	11	0,27
	5	2.086	50,42
	6	1	0,02
	7	1	0,02
Total	-	4.137	100,00
BHs de Mato Grosso	1	8	1,23
	2	642	98,77
Total	-	650	100,00
Lagostas (Amapá ao Espírito Santo)	1	106	1,09
	2	86	0,88
	3	12	0,12
	4	467	4,79
	5	8.824	90,58
	6	1	0,01
	9	14	0,14
Lagostas (Amapá ao Espírito Santo)	10	232	2,38
Total	-	9.472	100,00
Gurijuba (Amapá ao Maranhão)	1	11	1,17
	2	2	0,21
	3	11	0,17
	4	85	9,05
	5	828	88,18
	10	2	0,21
Total	-	939	100,00

Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

Elaboração do autor.

Um ponto que merece ser destacado refere-se à existência de limite para o quantitativo de parcelas. De acordo com a Lei nº 7.998/1990,²⁰ que regula o programa do seguro-desemprego e dá outras providências, o trabalhador tem direito a um quantitativo de parcelas que depende do tempo de vínculo empregatício comprovado, até um limite de

20. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm.

TEXTO para DISCUSSÃO

cinco parcelas. Entretanto, como já mencionado, em situações excepcionais podem ser emitidas parcelas adicionais. Portanto, na ausência de situações excepcionais, entende-se que o limite para o SD deve ser de cinco parcelas. Esse parece ser mesmo o caso, a julgar pelo quantitativo médio de cinco parcelas pagas no defeso das lagostas, a despeito de a duração do período ser de seis meses (tabela 5 e quadro 5). Apesar disso, como apresentado na tabela 6, em 2017, 232 beneficiários foram registrados como recebedores de dez parcelas de SD, o que aparenta ser uma situação que foge ao que seria esperado, considerando-se o limite de cinco parcelas anteriormente comentado.

A esse respeito, foi possível verificar, a partir de consulta aos registros de pagamentos correspondentes ao ano-calendário de 2016, que nenhum dos 232 beneficiários de dez parcelas de SD em 2017 havia recebido o benefício no ano anterior. Sendo assim, entende-se que, provavelmente, o quantitativo de dez parcelas recebidas em 2017 por tais beneficiários seria consequência do fato de terem recebido, em 2017, os valores correspondentes aos defesos do ano anterior e do ano corrente. Situação semelhante foi encontrada nos dois casos de beneficiários que receberam dez parcelas no defeso da gurijuba, também destacados na tabela 6.

Embora essas consultas não tenham indicado a existência de operações irregulares, várias auditorias realizadas por órgãos de controle têm identificado situações irregulares e, como veremos, no caso desta pesquisa não será diferente. Dessa forma, a respeito do SD e de seus beneficiários, o esperado seria encontrar a associação de um beneficiário a apenas um defeso. Entretanto, embora essa relação de um para um prevaleça, os registros de 2017 indicam que ela não é universal. O cálculo do quantitativo de defesos por beneficiário foi realizado para duas situações: a primeira considera todos os registros do ano-calendário de 2017; e a segunda, apenas os defesos relacionados ao ano-defeso de 2017 – ou seja, excluídos os registros do ciclo de defesos de 2016 pagos nos primeiros meses de 2017. Mesmo no caso desse segundo conjunto de dados, existe um quantitativo, embora pequeno, situado em torno de 0,50% dos beneficiários, que recebeu parcelas referentes a mais de um defeso em 2017 (tabela 7). Entende-se que o recebimento por beneficiário de parcelas relacionadas a mais de um defeso não é acolhido dentro das regras que regulamentam o programa. Outras situações provavelmente irregulares serão tratadas adiante.

TABELA 7

Quantitativo de beneficiários e respectivo percentual, por quantitativo de defesos no ano-calendário de 2017 e ano-defeso de 2017

Quantitativo de defesos	Quantitativo de beneficiários no ano-calendário de 2017	%	Quantitativo de beneficiários no ano-defeso de 2017 ¹	%
1	670.874	99,45	669.387	99,46
2	3.461	0,51	3.409	0,51
3	237	0,04	228	0,03
4	20	0,00	17	0,00
Total	674.592	100,00	673.041	100,00

Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Exclui pagamentos complementares do ciclo de defesos de 2017 realizados no ano-calendário de 2018.

Considerando-se o conjunto de todos os defesos operados em 2017, a média aritmética global do quantitativo de parcelas por defeso foi de 3,50 parcelas, enquanto a média do quantitativo de parcelas ponderada pelo número de beneficiários alcançou 3,80. A segunda média, portanto, é ligeiramente superior, provavelmente em consequência do maior peso dos defesos que alcançam um maior número de beneficiários e que preveem, geralmente, o pagamento de quatro parcelas (tabela 5).

3.2.2 Incidência territorial dos defesos

A incidência territorial dos defesos é heterogênea, e os quantitativos acabam sendo influenciados por fatores tão díspares quanto o número de UFs por região e a quantidade de recursos (ou estoques) pesqueiros sob regime de defeso. O primeiro fator, por exemplo, acaba inflando os quantitativos de defesos em águas continentais no Nordeste, tanto no caso dos defesos que foram operados em 2017 como no caso dos defesos em vigor atualmente no país (tabela 8).²¹ Como anteriormente comentado, apenas um dos defesos operados em 2017 não está mais em vigor, o defeso Açudes da Bahia (quadro 5), revogado pela Portaria Interministerial MDIC-MMA nº 79/2017.²² De outra forma, três defesos foram criados desde então, todos em 2018, em ambiente marinho, e direcionados a espécies cuja ocorrência é predominantemente nas regiões Sudeste e Sul do país: os defesos do cherne-verdadeiro, da garoupa-verdadeira e o de

21. Ver também o quadro A.1, no apêndice A.

22. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MINC/PI0079-291217.pdf>.

TEXTO para DISCUSSÃO

quatro espécies de peixes recifais²³ que ocorrem ao longo de todo litoral brasileiro, conforme o apêndice A.

As UFs com o maior quantitativo de defesos registrados em 2017 concentram-se nas regiões Sudeste e Sul, tendo ocorrido pagamentos vinculados a dez defesos no Paraná e em Santa Catarina, e nove em São Paulo e no Espírito Santo, consequência de um maior número de defesos que incidem em recursos pesqueiros marinhos nessas UFs, como se vê na tabela 8 e no quadro A.1. Considerando-se o conjunto dos defesos que existem atualmente, novamente o destaque é para o Sul e o Sudeste, com um total de dezessete defesos para o Paraná e Santa Catarina, e dezesseis para o Rio Grande do Sul. A essas UFs se agregam o Pará, com dezesseis defesos, e o Amapá, com doze, na região Norte do país. Por óbvio, as UFs litorâneas tendem a apresentar quantitativos maiores de defesos, uma vez que se somam os defesos de recursos pesqueiros de ambientes marinhos e os defesos de BHs (quadro 5).²⁴ Dos 56 defesos que existem atualmente, 25 se destinam ao ambiente das águas continentais, em maior quantidade na região Norte, e 31 são marinhos, mais numerosos no Sudeste e no Sul. Dessa forma, enquanto os quantitativos de beneficiários são maiores no Norte e no Nordeste e em águas continentais, o quantitativo de defesos é superior nas regiões Sudeste e Sul e direcionado a recursos pesqueiros marinhos (tabela 8).

A tabela 9 apresenta a quantidade de defesos que incidiram nos municípios em 2017. Dos 5.570 municípios do país, 2.882 (51,7%) tiveram registro de defesos operados naquele ano. Desses, 2.149 tiveram a incidência de apenas um defeso (74,6% dos municípios); 518, de dois defesos; e 125, de três defesos. Um total de noventa municípios (3,2%) tiveram entre quatro e onze defesos registrados como incidindo em seu território. Destaca-se que a incidência do defeso é identificada a partir da informação do código do município que consta nos registros das operações de SD. A princípio, poderíamos supor que tal informação corresponderia, também, ao município de residência do beneficiário do SD. Entretanto, a existência de beneficiários que receberam pagamentos associados a mais de um defeso, como apresentado na tabela 7, indica um desvio do que seria o esperado.

23. Peixes recifais são aqueles que ocorrem em recifes de coral, um tipo de ecossistema marinho que está entre os mais ricos em diversidade biológica no planeta (Bellwood e Wainwright, 2002).

24. Consultar também o quadro A.1, no apêndice A.

TABELA 8

Quantitativo de defesos com pagamentos efetuados em 2017 e total de defesos em 2024, por região, UF, ambiente e total para o país

Região	UF	Ambiente continental		Ambiente marinho		Total	
		Defesos com pagamentos em 2017 (A)	Todos os defesos de 2024 (B)	Defesos com pagamentos em 2017 (C)	Todos os defesos de 2024 (D)	Defesos com pagamentos em 2017 (A + C)	Todos os defesos de 2024 (B + D)
Norte	RO	1	4	-	-	1	4
	AC	1	4	-	-	1	4
	AM	1	5	-	-	1	5
	RR	1	3	-	-	1	3
	PA	3	9	3	7	6	16
	AP	1	5	3	7	4	12
	TO	3	5	-	-	3	5
Total		3	11	3	7	6	18
Nordeste	MA	4	6	3	6	7	12
	PI	1	2	2	5	3	7
	CE	1	2	2	4	3	6
	RN	1	2	2	4	3	6
	PB	1	3	2	4	3	7
	PE	1	2	2	4	3	6
	AL	1	2	3	5	4	7
	SE	2	3	2	5	4	8
	BA	3	3	3	7	6	10
Total		10	12	5	9	15	21
Sudeste	MG	4	5	-	-	4	5
	ES	2	3	7	11	9	14
	RJ	1	2	6	9	7	11
	SP	2	3	7	11	9	14
Total		4	5	11	16	15	21
Sul	PR	2	4	8	13	10	17
	SC	2	4	8	13	10	17
	RS	2	4	5	12	7	16
Total		4	5	11	18	15	23

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Região	UF	Ambiente continental		Ambiente marinho		Total	
		Defesos com pagamentos em 2017 (A)	Todos os defesos de 2024 (B)	Defesos com pagamentos em 2017 (C)	Todos os defesos de 2024 (D)	Defesos com pagamentos em 2017 (A + C)	Todos os defesos de 2024 (B + D)
Centro-Oeste	MS	2	3	-	-	2	3
	MT	1	4	-	-	1	4
	GO	4	6	-	-	4	6
	DF	3	4	-	-	3	4
Total		6	9	-	-	6	9
Total – Brasil		17	25	19	31	36	56

Fonte: *Portal da Transparência* (disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>); e MPA (disponível em: <https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/pesca/defesos/site.xlsx>).
Elaboração do autor.

TABELA 9

Quantitativo de defesos incidentes nos municípios que tiveram pagamentos registrados (2017)

Quantidade de defesos	Quantidade de municípios	%
1	2.149	74,57
2	518	17,97
3	125	4,34
4	49	1,70
5	23	0,80
6	11	0,38
7	4	0,14
8	2	0,07
11	1	0,03
Total	2.882	100,00

Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.
Elaboração do autor.

De fato, existem muitos defesos com potencial de incidir em um mesmo município, especialmente no caso de municípios litorâneos. Existem também situações geograficamente diferenciadas que podem explicar certos achados. No território do Distrito Federal, por exemplo, estão localizadas nascentes de tributários das BHs dos rios São Francisco, Paraná e Tocantins (Distrito Federal, 2006). Dessa forma, em tese, é possível que existam registros de defesos associados a essas três BHs no Distrito Federal. A tabela 10 apresenta o quantitativo de defesos em categorias com o recorte do ambiente de incidência (águas continentais e marinhos). O maior quantitativo de municípios corresponde à categoria com apenas um defeso em ambiente de águas continentais (2.025, ou 70,3% do total de municípios). Na sequência, tem-se a categoria com apenas um defeso em ambiente marinho (124 municípios, ou 4,3% do total) e a categoria que corresponde a um defeso em águas continentais e um defeso marinho (105 municípios, ou 3,6% do total). Em 2017, foram registrados municípios com até seis defesos distintos exclusivamente em ambientes de águas continentais ou marinhos. No caso dos municípios com a incidência de defesos em ambos os ambientes, aparecem vinte combinações distintas. No caso do município que apresentou onze defesos em 2017, três estão associados a defesos marinhos e oito a defesos em águas continentais (tabela 10).

TABELA 10**Quantitativo de defesos incidentes nos municípios, por ambiente (2017)**

Tipo de ambiente	Defesos em águas continentais	Defesos marinhos	Total	Quantidade de municípios
Águas continentais	1	-	1	2.025
	2	-	2	366
	3	-	3	63
	4	-	4	11
	5	-	5	1
	6	-	6	1
Subtotal	-	-	-	2.467
Marinho	-	1	1	124
	-	2	2	47
	-	3	3	19
	-	4	4	7
	-	5	5	1
	-	6	6	1
Subtotal	-	-	-	199

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Tipo de ambiente	Defesos em águas continentais	Defesos marinhos	Total	Quantidade de municípios
Ambos	1	1	2	105
	2	1	3	26
	3	1	4	6
	4	1	5	1
	5	1	6	1
	1	2	3	17
	2	2	4	13
	3	2	5	3
	4	2	6	1
	1	3	4	12
	2	3	5	12
	3	3	6	2
	4	3	7	2
	8	3	11	1
	1	4	5	5
	2	4	6	4
	3	4	7	1
	1	5	6	1
	2	5	7	1
	3	5	8	2
Subtotal	-	-	-	216

Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.
Elaboração do autor.

O município que registrou onze defesos em 2017 foi São Paulo. A tabela 11 apresenta os defesos e o quantitativo de beneficiários por defeso para esse município e para outros três que registraram quantitativos de defesos iguais ou superiores a cinco – Rio de Janeiro (oito), Vitória (seis) e Porto Alegre (cinco) –, além do Distrito Federal (cinco defesos). No caso de São Paulo, apenas o defeso da BH do rio Paraná é consistente com a localização geográfica do município.²⁵ Entretanto, expandindo o alcance geográfico para a Região Metropolitana (RM) de São Paulo, outros defesos podem ser considerados, como o da BH Sudeste e mesmo alguns defesos marinhos que incidem na região Sudeste, como o dos mexilhões e o dos camarões (quadro 5). De outra forma, do ponto de vista geográfico, é incoerente a existência no município de São Paulo de

25. Ver: <https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-spr/mapas-regioes-hidrograficas/parana-para-site-ana-a0.pdf>.

beneficiários dos defesos das águas continentais do Maranhão (oito beneficiários), da Paraíba (três), do Rio Grande do Norte (três), de Santa Catarina-Rio Grande do Sul (dois) e, ainda, das bacias do São Francisco (seis) e do Parnaíba (quatro). No caso do defeso dos camarões do Nordeste, o limite sul do defeso é a divisa da Bahia com o Espírito Santo. Entretanto, a possibilidade de embarcações baseadas em municípios litorâneos da RM de São Paulo explorarem tal recurso pesqueiro poderia explicar os catorze beneficiários associados a esse defeso no município, no caso de o beneficiário residir em São Paulo.

No caso do Rio de Janeiro, apenas dois defesos se mostram incoerentes com a localização do município, o defeso em águas continentais da Paraíba (três beneficiários) e o da BH do Leste (dois beneficiários), enquanto no caso de Porto Alegre chama a atenção o quantitativo de beneficiários associados aos defesos das BHs do Amazonas (337 beneficiários) e do Tocantins-Gurupi (34), sendo esses – surpreendentemente – o segundo e o terceiro defesos em quantidade de beneficiários no município. Ainda com relação à incoerência entre os defesos e a localização geográfica, no caso do Distrito Federal, os defesos da BH do rio Amazonas (oito beneficiários), dos camarões do Nordeste (quatro) e das águas continentais da Paraíba (três) também destoam, embora, nesses casos, estejam associados a um pequeno número de beneficiários.

No caso dos defesos marinhos associados a Vitória, por fim, todos os defesos são coerentes com recursos pesqueiros explorados no litoral do Espírito Santo. Entretanto, o quantitativo de beneficiários associados ao defeso da BH do Leste chama atenção, tendo em vista que o limite Sul dessa BH fica ao norte de Vitória, cujo território está inserido na BH do Sudeste.²⁶ Dessa forma, existem registros de defesos que não guardam coerência geográfica com a identidade dos municípios que consta nos registros de pagamentos. Essas informações incoerentes podem indicar a existência de pagamentos com algum vício. Para avaliar essa questão de maneira mais apropriada, seria necessário o acesso à informação sobre a identidade dos defesos para o conjunto dos dados. Mas, lamentavelmente, tal informação deixou de ser publicada no *Portal da Transparência*, pela CGU, a partir de 2018.

26. Ver: <https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-spr/mapas-regioes-hidrograficas/atlantico-sudeste-para-site-ana-a0.pdf>.

TEXTO para DISCUSSÃO

TABELA 11

Defesos registrados para os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Porto Alegre e para o Distrito Federal (2017)

	Nome do defeso	Ambiente	Quantidade de beneficiários
São Paulo	BH Paraná	Águas continentais	671
	BH Sudeste (exceto BHs São Francisco e Paraná)	Águas continentais	105
	Camarões (Nordeste)	Marinho	14
	BHs do Maranhão	Águas continentais	8
	Mexilhão (Espírito Santo ao Rio Grande do Sul)	Marinho	7
	BH São Francisco	Águas continentais	6
	BH Parnaíba	Águas continentais	4
	BHs da Paraíba	Águas continentais	3
	BHs do Rio Grande do Norte	Águas continentais	3
	BHs de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul (exceto BH Uruguai)	Águas continentais	2
	Camarões (Sudeste-Sul)	Marinho	2
Total			825
Rio de Janeiro	Mexilhão (Espírito Santo ao Rio Grande do Sul)	Marinho	1.541
	Caranguejo-guaíamum (Espírito Santo a São Paulo)	Marinho	679
	Camarões (Sudeste-Sul)	Marinho	26
	Sardinha-verdadeira (Rio de Janeiro a Santa Catarina)	Marinho	24
	BH Sudeste (exceto BHs São Francisco e Paraná)	Águas continentais	8
	BHs da Paraíba	Águas continentais	3
	BH Leste (exceto BH São Francisco)	Águas continentais	2
	Caranguejo-uçá (Espírito Santo a Santa Catarina)	Marinho	2
Total			2.285
Vitória	Mexilhão (Espírito Santo a Rio Grande do Sul)	Marinho	796
	BH Leste (exceto BH São Francisco)	Águas continentais	276
	Camarões (Sudeste-Sul)	Marinho	45
	Robalo ou camurim (Espírito Santo)	Marinho	18
	Caranguejo-uçá (Espírito Santo a Santa Catarina)	Marinho	13
	Camarões (Nordeste)	Marinho	2
Total			1.150

(Continua)

(Continuação)

	Nome do defeso	Ambiente	Quantidade de beneficiários
Porto Alegre	BHs de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul (exceto BH Uruguai)	Águas continentais	1.007
	BH Amazonas	Águas continentais	337
	BH Tocantins-Gurupi	Águas continentais	54
	Tainha, corvina, bagre e camarão (lagoa dos Patos, Rio Grande do Sul)	Marinho	4
	Bagres (São Paulo ao Rio Grande do Sul)	Marinho	3
Total			1.405
Distrito Federal	BH São Francisco	Águas continentais	70
	BH Tocantins-Gurupi	Águas continentais	17
	BH Amazonas	Águas continentais	8
	Camarões (Nordeste)	Marinho	4
	BHs da Paraíba	Águas continentais	3
Total			102

Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

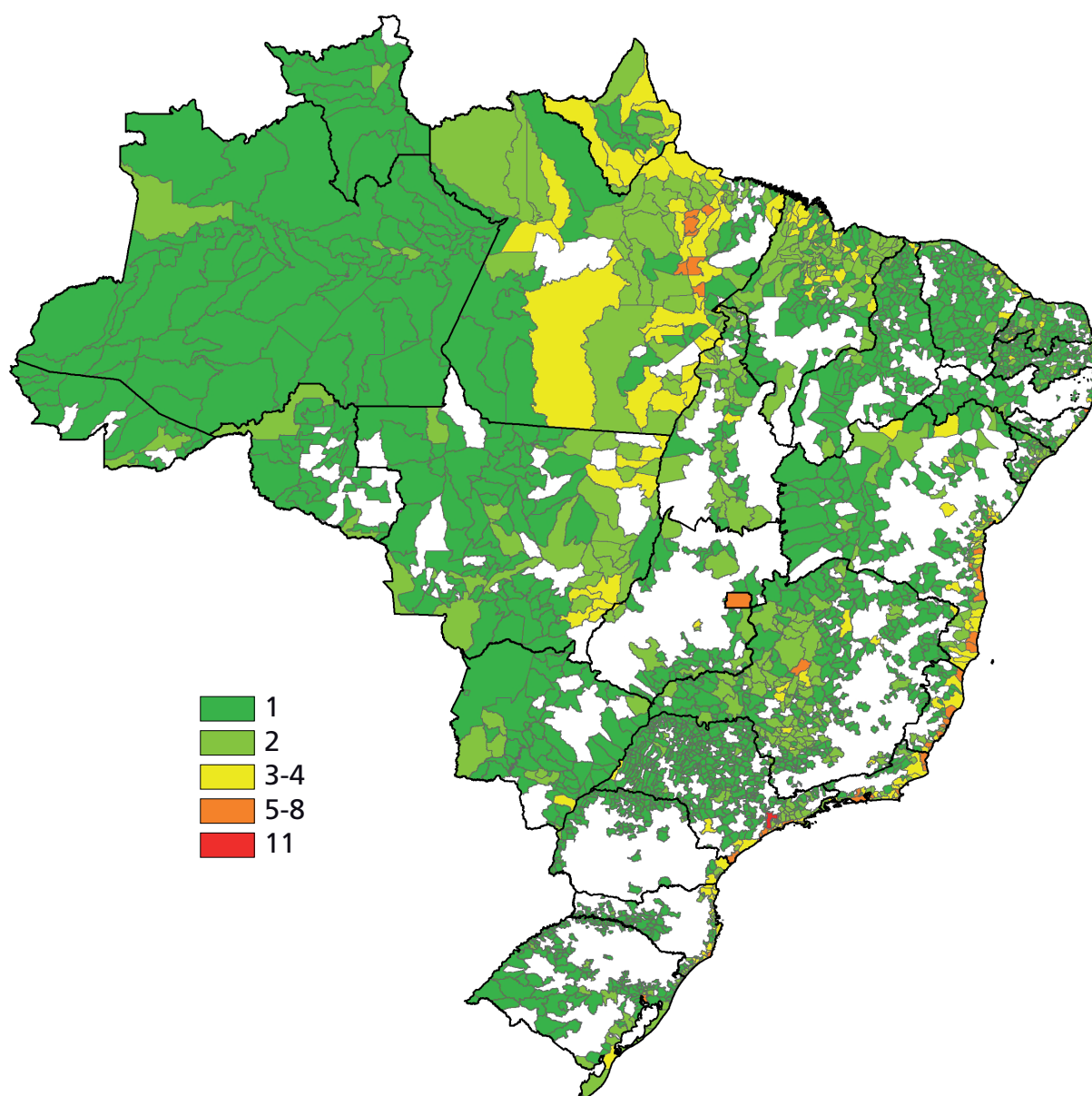
Elaboração do autor.

A figura 1 apresenta os 2.882 municípios que tiveram defesos registrados em 2017. Considerando-se as dezessete UF's litorâneas, desde o Amapá até o Rio Grande do Sul, é possível fazer as constatações a seguir.

1. Do Amapá até a Paraíba existe uma ampla incidência de beneficiários do SD nos municípios ao longo da costa, como também no interior dessas UF's.
2. De Pernambuco até o Rio Grande do Sul ocorre uma rarefação na incidência de beneficiários da parte interiorana das UF's litorâneas, exceto para Sergipe e São Paulo. A rarefação se mostra mais intensa nas três UF's da região Sul e em especial no Paraná, o que sugere uma maior importância de recursos pesqueiros marinhos nessas UF's.
3. No caso da Bahia, existe uma ampla região interiorana adjacente à faixa do litoral também sem incidência de beneficiários de SD, os quais só voltam a ser registrados em municípios lindeiros ao rio São Francisco, na parte oeste da UF.

FIGURA 1**Brasil: quantidade de defesos por município (2017)**

(Em unidades)



Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.
Elaboração do autor.

Expandindo-se a análise para as dez UFs interioranas, é notável o contraste entre a parte oeste e o leste de Minas Gerais no que diz respeito à incidência de beneficiários de defesos. Aparenta haver, inclusive, uma conexão entre a rarefação observada no interior

de Minas Gerais e aquela no interior da Bahia. Avançando para a região mais central do país, Goiás e Tocantins também apresentam grandes extensões de seus territórios sem incidência de beneficiários de defesos em 2017, que se concentram, no caso do Tocantins, ao longo da calha do rio Tocantins em direção ao norte, na parte mediana da UF (figura 1). No caso ainda de Goiás e do Tocantins, o oeste das UFs é demarcado pelo rio Araguaia, onde beneficiários do SD voltam a ser registrados. Destaca-se ainda, nessa região, o Distrito Federal, com os cinco defesos registrados em 2017, como já comentado. Por fim, avançando para o interior do país, praticamente todo o território das UFs remanescentes (Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Acre, Amazônia, Roraima, Pará e Amapá) apresenta incidência de defesos, em quantitativo notavelmente maior na porção leste de Mato Grosso, no Amapá e, especialmente, no Pará.

Ainda com relação às UFs interioranas, particularmente no caso da região Norte, predomina o quantitativo de apenas um defeso por município: são os casos do Amazonas, do Acre, de Rondônia e de Roraima. O Amapá e o Pará, por sua vez, apresentam alguns municípios com três a oito defesos, sendo que aqueles com maiores quantitativos estão na região do baixo rio Tocantins, mais especificamente em uma região sob influência da usina hidroelétrica (UHE) de Tucuruí (Juras, Cintra e Ludovino, 2004; Mérona *et al.*, 2010; Weitzman, 2018). São eles: Abaetetuba (sete defesos), Cametá (seis defesos) e Mocajuba (cinco defesos), a jusante da UHE Tucuruí; e Breu Branco (seis defesos) e Jacundá (cinco defesos), a montante da UHE Tucuruí. A tabela 12 apresenta os defesos e os quantitativos de beneficiários registrados em 2017 para esses municípios.

TABELA 12

Defesos registrados para os municípios paraenses de Abaetetuba, Cametá, Mocajuba, Breu Branco e Jacundá (ano-calendário de 2017)

Município	Nome do defeso	Ambiente	Quantitativo de beneficiários
Abaetetuba	BH Tocantins-Gurupi	Águas continentais	6.948
	BH Amazonas	Águas continentais	170
	BH Araguaia	Águas continentais	10
	Gurijuba (Amapá ao Maranhão)	Marinho	4
	Anchoa (Paraná ao Rio Grande do Sul)	Marinho	4
	BHs do Rio Grande do Norte	Águas continentais	3
	Lagostas (Amapá ao Espírito Santo)	Marinho	1
Total			7.140

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Município	Nome do defeso	Ambiente	Quantitativo de beneficiários
Cametá	BH Tocantins-Gurupi	Águas continentais	18.138
	BH Amazonas	Águas continentais	142
	BH Araguaia	Águas continentais	6
	BHs do Rio Grande do Norte	Águas continentais	3
	Lagostas (Amapá ao Espírito Santo)	Marinho	1
	BH Paraná	Águas continentais	1
Total			18.291
Mocajuba	BH Tocantins-Gurupi	Águas continentais	7.934
	BH Amazonas	Águas continentais	129
	Pargo (Amapá a Bahia)	Marinho	2
	Gurijuba (Amapá ao Maranhão)	Marinho	1
	BHs do Rio Grande do Norte	Águas continentais	1
Total			8.067
Breu Branco	BH Tocantins-Gurupi	Águas continentais	3.162
	BH Amazonas	Águas continentais	34
	BH Araguaia	Águas continentais	2
	BHs do Maranhão	Águas continentais	1
	Camarões (lagunas de Santa Catarina)	Marinho	1
	Camarões (Nordeste)	Marinho	2
Total			3.202
Jacundá	BH Tocantins-Gurupi	Águas continentais	1.154
	BH Amazonas	Águas continentais	86
	Lagostas (Amapá ao Espírito Santo)	Marinho	2
	Pargo (Amapá a Sergipe)	Marinho	1
	Anchova (Paraná ao Rio Grande do Sul)	Marinho	1
Total			1.244

Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

Elaboração do autor.

Como em casos anteriores, já discutidos, de incidência de defesos nos municípios, certos resultados chamam atenção, por incoerentes com a localização geográfica, como os casos do defeso associado às águas continentais do Rio Grande do Norte indicado para Abaetetuba, Cametá e Mocajuba e, ainda, dos defesos de camarões marinhos em Breu Branco e o da anchova em Jacundá. Não obstante, essa região, relativamente próxima a Belém, é um polo de pesca, com destaque para Abaetetuba, o mais importante entreposto pesqueiro da região (Caetano, 2012; Fontes et al., 2020). Assim, a diversidade de defesos registrados para tais municípios são, provavelmente,

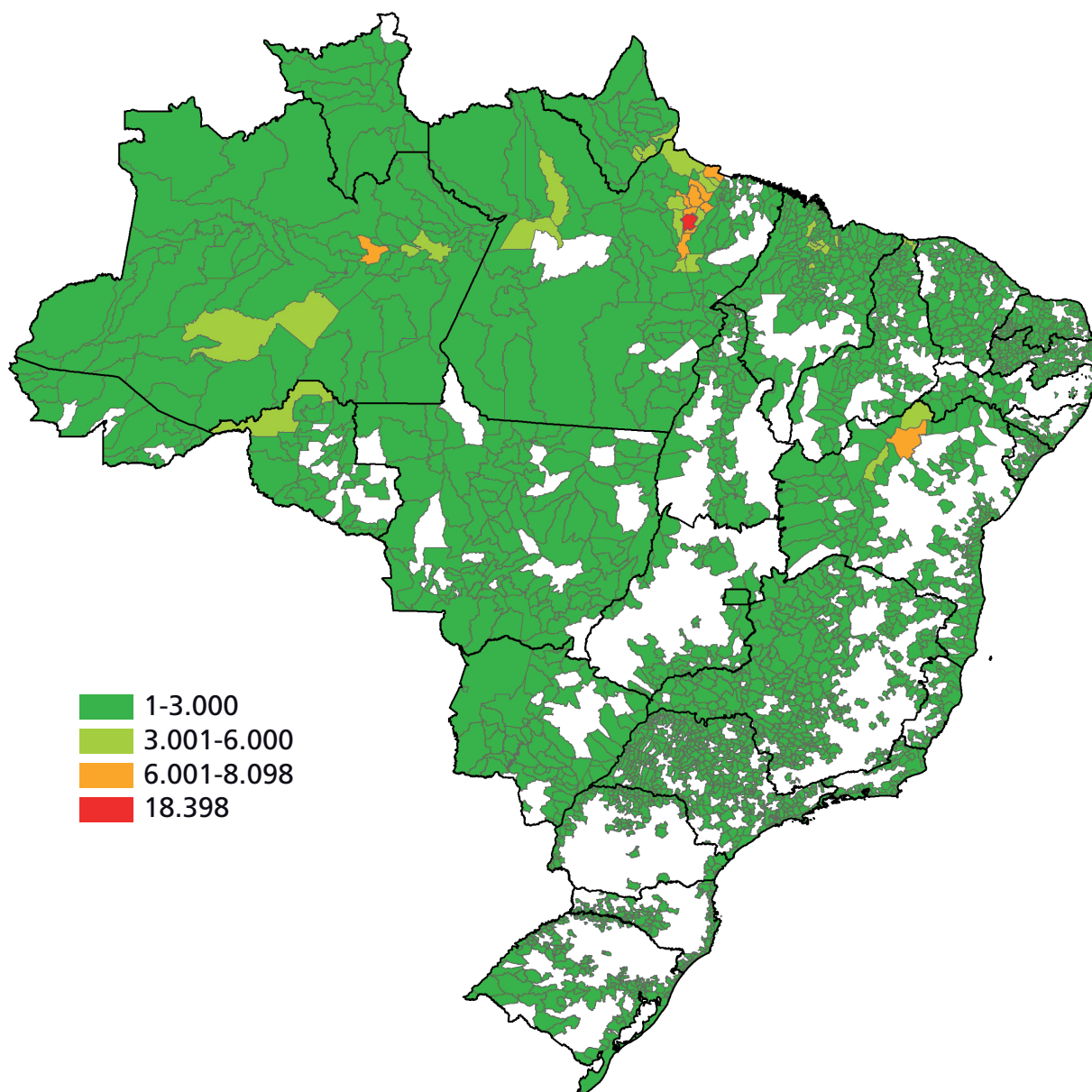
consequência da diversidade de ambientes e recursos pesqueiros explorados pelos pescadores neles residentes, com a ressalva de que também foram registrados nesses municípios defesos incongruentes com a localização geográfica.

Ainda a respeito desses municípios, a construção da UHE Tucuruí entre os anos 1970 e 1980 causou impactos socioambientais dramáticos na região (Cintra *et al.*, 2013; Fearnside, 2001; Mérona *et al.*, 2010; Santana *et al.*, 2014; Weitzman, 2018). No caso da pesca, por exemplo, municípios da jusante experimentaram queda na produção pesqueira, enquanto situação oposta ocorreu nas pescarias do reservatório recém-formado. Dessa forma, a pesca, que já era importante antes do fechamento da barragem, com 10 mil pescadores trabalhando na atividade, se tornou ainda mais intensa com a formação do reservatório. O aumento da população na região acarretou forte demanda, e a maior disponibilidade de recursos pesqueiros no reservatório atraiu muitas pessoas em busca de trabalho, emprego e renda (Juras, Cintra e Ludovino, 2004; Mérona *et al.*, 2010).

A figura 2 apresenta o quantitativo de beneficiários do SD por município no ano-defeso de 2017. Aparecem em destaque, novamente, municípios da região do baixo rio Tocantins, na área sob influência da UHE Tucuruí, com quantitativos entre 3 mil e 18,4 mil beneficiários. Cametá, na região a jusante da UHE Tucuruí, foi o município com o maior número de beneficiários (18.398 pessoas) e, em segundo lugar, Mocajuba, com 8.098 beneficiários. Outros municípios da região da ilha de Marajó, como Muaná, Ponta de Pedras e São Sebastião da Boa Vista, bem como do sul do Amapá (Santana), também registraram quantitativos superiores a 3 mil beneficiários. Ainda na região Norte, cabe destacar Manacapuru, no Amazonas, com 6,3 mil beneficiários, bem como os municípios de Careiro da Várzea e Itacoatiara, os quais fazem parte da RM de Manaus. Manacapuru destaca-se na região por ser considerado o principal centro de desembarque pesqueiro do baixo rio Solimões (Andrade *et al.*, 2023). Vale mencionar ainda, no caso da região Norte, o município de Porto Velho, na parte norte de Rondônia.

FIGURA 2

Brasil: quantidade de beneficiários do SD por município (ano-defeso 2017)
(Em unidades)



Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.
Elaboração do autor.

Com relação à região Nordeste, destaca-se um agrupamento de municípios no interior do Maranhão e, especialmente, os municípios baianos de Sento Sé (6,6 mil beneficiários), Xique-Xique (5,7 mil beneficiários) e Casa Nova (3,8 mil beneficiários), na calha do rio São Francisco. Como no caso dos municípios do baixo rio Tocantins,

os três municípios baianos estão na área de influência da UHE Sobradinho. Tal qual Tucuruí, Sobradinho foi construída durante a Ditadura Militar, nos anos 1970 e 1980. O reservatório de Sobradinho tem cerca de 320 km de extensão, com uma superfície de espelho d'água de 4.214 km², constituindo-se no maior lago artificial do mundo.²⁷ A implantação do reservatório implicou 26 mil expropriações e o deslocamento compulsório de mais de 72 mil pessoas, incluindo a realocação de quatro cidades: Casa Nova, Sento Sé, Remanso e Pilão Arcado, que tiveram novas sedes construídas pela Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (Chesf), a título de indenização (Sigaud, 1986; Mendes e Germani, 2010). Segundo Godinho e Godinho (2003), citando informações de um diagnóstico para o desenvolvimento de um programa em apoio à pesca e aquicultura, 26 mil pescadores atuavam no vale do São Francisco em 1985, cerca de 7,7% (aproximadamente 2 mil pescadores) na represa de Sobradinho. Não foram encontradas informações sistematizadas a respeito das consequências de Sobradinho sobre a pesca, mas aparentemente a criação do reservatório prejudicou a reprodução das espécies que eram tradicionalmente exploradas, o que acabou implicando a redução da produção. Por seu turno, espécies exóticas foram introduzidas, como o tambaqui, oriundo da bacia amazônica (Mendes e Germani, 2010; Godinho e Godinho, 2003).

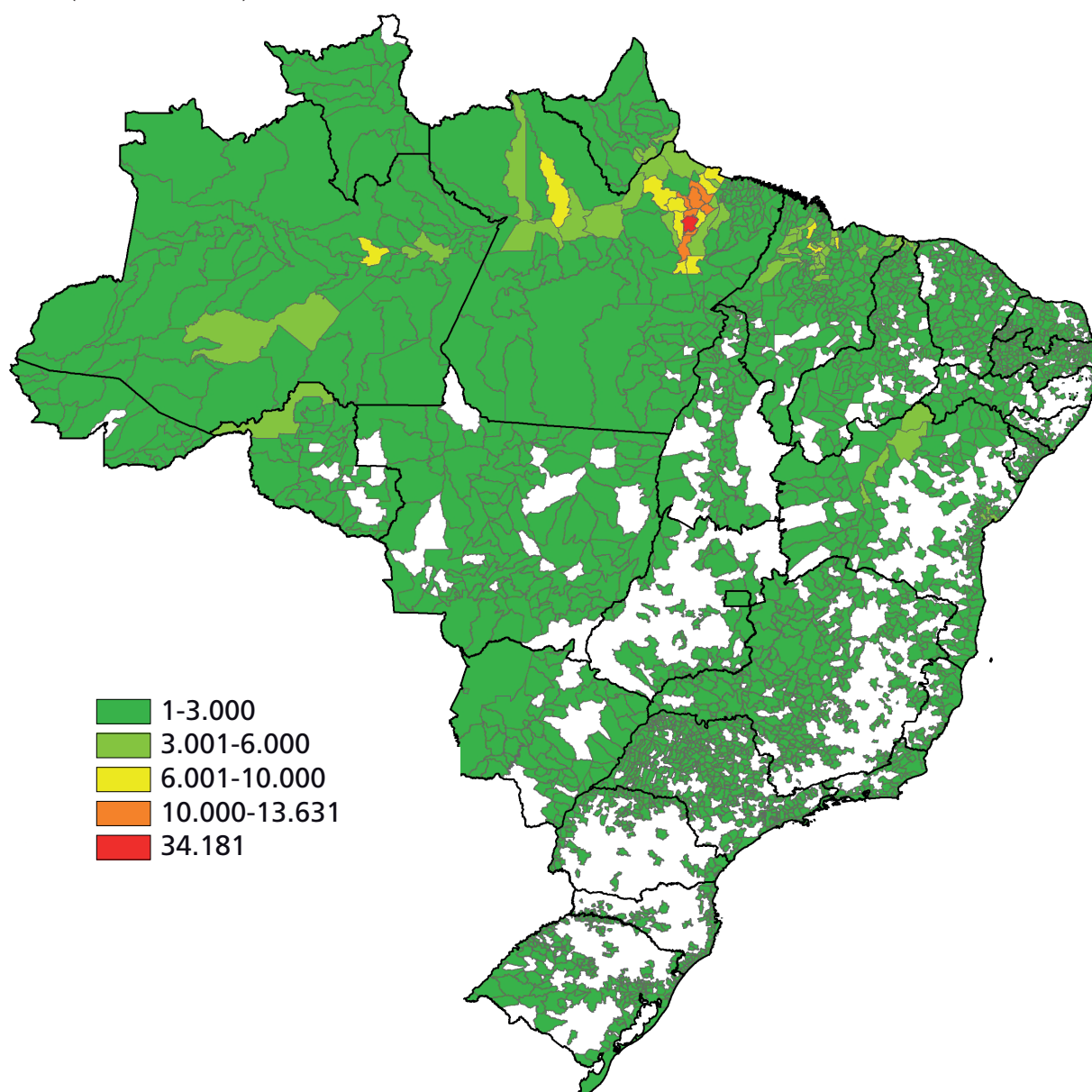
De uma maneira geral, a situação da pesca artesanal tendeu a piorar na área de influência do reservatório de Sobradinho e no trecho do rio São Francisco a jusante, com impactos socioeconômicos negativos, em decorrência do represamento, mas também da pesca excessiva, da regularização da vazão e da poluição (Amaral, 2023; Chesf, 2007; Chesf e Agrosig, 2018; Chesf e Fadurpe, 2020; Martins *et al.*, 2011).

A figura 3 apresenta o quantitativo de beneficiários por município no ano-defeso de 2023. Inicialmente, cabe destacar o aumento no quantitativo de municípios onde ocorreu o pagamento de SD, em relação a 2017 (de 2.884 para 3.125). A ampliação da incidência espacial do programa alcançou todas as UFs nesses seis anos. É notável também o aumento do número de beneficiários em municípios na área de influência da UHE Tucuruí, com quantitativos entre 10 mil e 13.631 em Mocajuba, Abaetetuba, Baião e Limoeiro do Ajuru, e, ainda, nos municípios de Muaná, São Sebastião da Boa Vista e Ponta de Pedras, na ilha de Marajó. No caso de Cametá, o quantitativo de beneficiários do SD em 2023 saltou para 34.181, o que manteve o município como aquele com o maior número de beneficiários no país.

27. Ver: <https://www.chesf.com.br/SistemaChesf/Pages/SistemaGeracao/Sobradinho.aspx>.

FIGURA 3

Brasil: quantidade de beneficiários do SD por município (ano-defeso 2023)
(Em unidades)



Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.
Elaboração do autor.

A tabela 13 apresenta os quantitativos de beneficiários em municípios selecionados para os ciclos de defesos de 2013, 2017, 2022 e 2023, como também a variação percentual dos quantitativos entre os ciclos de 2023 e 2013 e o percentual de beneficiários em 2022 em relação à população municipal, a partir de informações do Censo Demográfico de 2022, do IBGE. No caso dos municípios na área de influência da UHE Tucuruí, existe um forte contraste entre aqueles da jusante e os da região a montante da barragem. Como observado anteriormente, a produtividade pesqueira diminuiu fortemente abaixo da barragem e aumentou acima, na área do reservatório. Considerando-se tais mudanças na disponibilidade dos recursos pesqueiros causadas pela instalação da UHE Tucuruí, em particular a maior disponibilidade de recursos pesqueiros no reservatório, o esperado seria que houvesse maior incremento do quantitativo de pescadores a montante, em relação à jusante, se mantidas as condições descritas nos trabalhos que avaliaram os recursos pesqueiros na área de influência da UHE Tucuruí. Ressalte-se, também, que nessa argumentação é considerado que o quantitativo de beneficiários do SD corresponde a uma variável *proxy* do quantitativo de pescadores nos municípios.

Nesse sentido, para o conjunto dos quantitativos de beneficiários e de RGPs por município, a regressão linear para os valores de 2024 indica que o quantitativo de beneficiários corresponde a aproximadamente 0,70 do quantitativo de pescadores, ou seja, aproximadamente 70%, valor que corresponde à inclinação da reta de regressão (gráfico 1). O gráfico 1 também mostra a situação excepcional de Cametá, o ponto isolado no quadrante superior direito, com 36.739 RGPs e, até junho de 2024, 28.792 beneficiários.

Além de não se verificarem as tendências esperadas a partir das informações sobre os impactos da UHE Tucuruí nos estoques pesqueiros, o quantitativo de beneficiários diminuiu em 7,8% para o conjunto dos sete municípios da área a montante entre 2013 e 2023, e aumentou em 152,5%, considerando-se os nove municípios da região a jusante. Os percentuais de aumento ficaram entre 51,5%, para Baião, e 512,9%, para Limoeiro do Ajuru. Ou seja, o quantitativo de beneficiários quintuplicou nesse último município entre 2013 e 2023. Ademais, o percentual de beneficiários em 2022 chegou a alcançar 45% da população municipal de Mocajuba, 30,4% para Limoeiro do Ajuru e 12,6% para o conjunto dos municípios a jusante da UHE Tucuruí. A título de comparação, destaca-se na tabela 13 o percentual de 3,0% para o conjunto de quatro municípios paraenses indicados por Isaac e Barthém (1995) entre os mais importantes portos de desembarque pesqueiro no rio Amazonas: Alenquer, Monte Alegre, Santarém e Óbidos.

TABELA 13
Quantitativo de beneficiários do SD em municípios selecionados nos ciclos de defesos de 2013, 2017, 2022 e 2023 e população municipal em 2022

Territórios selecionados e respectivos municípios	Beneficiários do SD em 2013 (unidades)	Beneficiários do SD em 2017 (unidades)	Beneficiários do SD em 2022 (unidades)	Beneficiários do SD em 2023 (unidades)	Varição dos beneficiários entre 2023 e 2013 (%)	População municipal em 2022 (unidades)	Beneficiários em relação à população municipal em 2022 (%)
Área de influência da UHE de Tucuruí/PA (área a jusante)							
Abaetetuba	3.315	7.168	10.759	12.642	281,4	158.188	6,8
Baião	7.590	7.465	10.107	11.496	51,5	51.641	19,6
Barcarena	961	1.508	2.475	3.230	236,1	126.650	2,0
Cametá	13.811	18.398	30.194	34.181	147,5	134.184	22,5
Igarapé-Miri	1.575	3.029	6.325	7.647	385,5	64.831	9,8
Limoeiro do Ajuru	1.757	7.338	8.988	10.768	512,9	29.569	30,4
Mocajuba	6.422	8.098	12.234	13.631	112,3	27.198	45,0
Moju	1.457	1.539	2.899	3.606	147,5	84.094	3,4
Oeiras do Pará	4.531	4.262	5.656	7.374	62,7	33.844	16,7
Total	41.419	58.805	89.637	104.575	152,5	710.199	12,6
Área de influência da UHE de Tucuruí/PA (área a montante)							
Breu Branco	7.775	3.201	5.227	6.281	-19,2	45.712	11,4
Goianésia do Pará	440	380	867	805	83,0	26.362	3,3
Itupiranga	897	423	476	513	-42,8	49.754	1,0
Jacundá	1.476	1.226	962	1.100	-25,5	37.707	2,6
Nova Ipixuna	601	943	743	760	26,5	13.955	5,3
Novo Repartimento	427	1.440	1.407	1.560	265,3	60.732	2,3
Tucuruí	7.717	5.081	5.883	6.805	-11,8	91.306	6,4
Total	19.333	12.694	15.565	17.824	-7,8	325.528	4,8

(Continua)

(Continuação)

Territórios selecionados e respectivos municípios	Beneficiários do SD em 2013 (unidades)	Beneficiários do SD em 2017 (unidades)	Beneficiários do SD em 2022 (unidades)	Beneficiários do SD em 2023 (unidades)	Variação dos beneficiários entre 2023 e 2013 (%)	População municipal em 2022 (unidades)	Beneficiários em relação à população municipal em 2022 (%)
Ilha de Marajó/PA							
Afuá	1.046	1.633	2.571	3.035	190,2	37.765	6,8
Anajás	860	1.272	1.550	2.979	246,4	28.011	5,5
Bagre	1.556	2.244	4.673	5.107	228,2	31.892	14,7
Breves	3.244	2.880	4.679	6.988	115,4	106.968	4,4
Cachoeira do Arari	6.656	5.455	6.457	7.115	6,9	23.981	26,9
Chaves	3.835	3.772	4.269	4.854	26,6	20.757	20,6
Curralinho	3.161	5.840	7.081	9.455	199,1	33.903	20,9
Gurupá	1.347	1.786	3.348	5.041	274,2	31.786	10,5
Melgaço	2.434	1.045	1.233	1.735	-28,7	27.881	4,4
Muaná	7.828	7.934	10.175	12.898	64,8	45.368	22,4
Ponta de Pedras	8.289	7.578	8.359	10.510	26,8	24.984	33,5
Portel	1.108	657	1.491	2.074	87,2	62.503	2,4
Salvaterra	7.168	5.025	4.846	5.493	-23,4	24.129	20,1
Santa Cruz do Arari	2.940	2.911	2.462	2.691	-8,5	7.445	33,1
São Sebastião da Boa Vista	7.681	6.796	9.528	11.946	55,5	25.643	37,2
Soure	4.780	6.302	6.415	8.640	80,8	24.204	26,5
Total	63.933	63.130	79.137	100.561	57,3	557.220	14,2
Municípios selecionados do Pará							
Alenquer	2.093	1.346	1.435	1.496	-28,5	69.377	2,1
Monte Alegre	4.715	3.834	5.423	6.379	35,3	60.012	9,0
Santarém	6.178	5.135	4.708	5.339	-13,6	331.942	1,4
Óbidos	3.296	2.933	4.054	4.910	49,0	52.229	7,8
Total	16.282	13.248	15.620	18.124	11,3	513.560	3,0

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

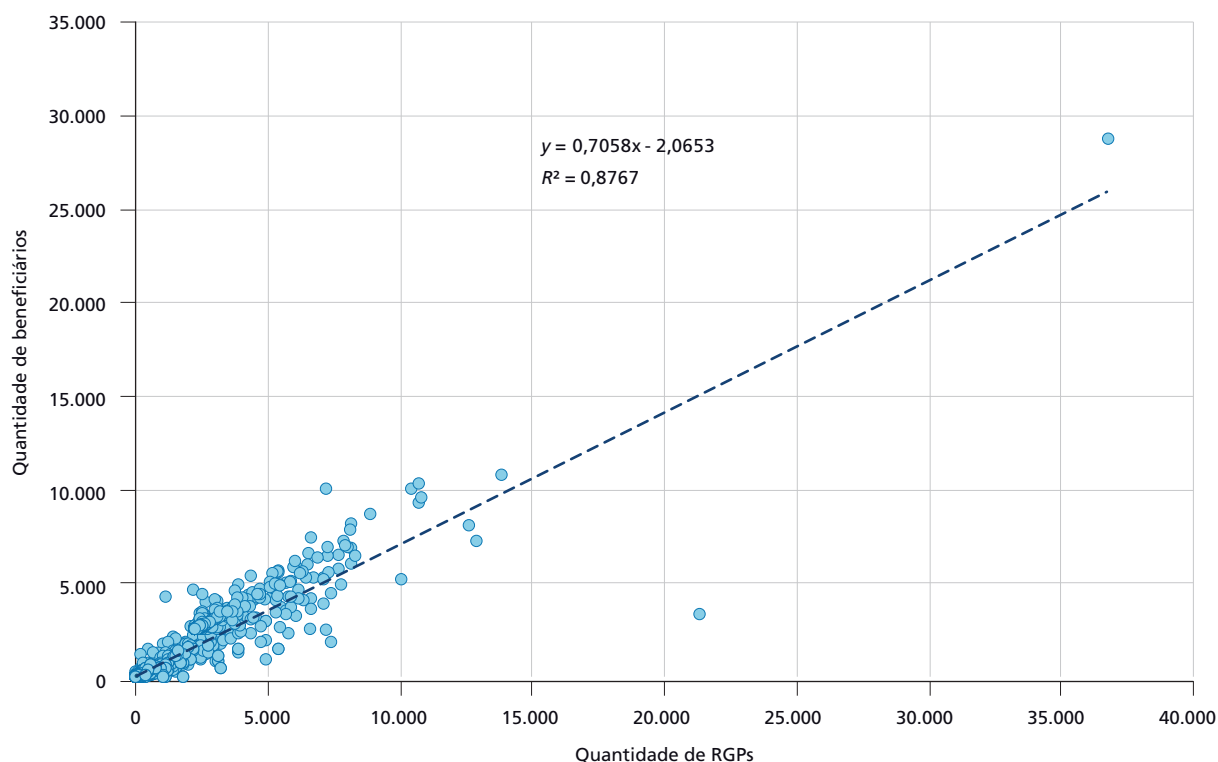
(Continuação)

Territórios selecionados e respectivos municípios	Beneficiários do SD em 2013 (unidades)	Beneficiários do SD em 2017 (unidades)	Beneficiários do SD em 2022 (unidades)	Beneficiários do SD em 2023 (unidades)	Variação dos beneficiários entre 2023 e 2013 (%)	População municipal em 2022 (unidades)	Beneficiários em relação à população municipal em 2022 (%)
Área de influência da UHE de Sobradinho/BA (área a montante)							
Casa Nova	3.242	3.789	3.340	3.555	9,7	72.086	4,6
Pilão Arcado	1.699	1.811	2.110	2.322	36,7	35.357	6,0
Remanso	1.539	1.360	1.227	1.339	-13,0	40.586	3,0
Sento Sé	6.390	6.559	6.002	5.984	-6,4	38.154	15,7
Sobradinho	1.024	1.021	828	870	-15,0	25.475	3,3
Xique-Xique	6.871	5.713	4.674	4.855	-29,3	44.757	10,4
Total	20.765	20.253	18.181	18.925	-8,9	256.415	7,1
Área de influência da UHE de Sobradinho (área a jusante)							
Juazeiro/BA	1.805	2.042	1.685	1.778	-1,5	237.821	0,7
Curaçá/BA	1.081	644	574	620	-42,6	34.180	1,7
Petrolina/PE	509	440	437	473	-7,1	386.791	0,1
Lagoa Grande/PE	89	193	287	335	276,4	24.088	1,2
Total	3.484	3.319	2.983	3.206	-8,0	682.880	0,4
Municípios selecionados da Bahia e de Pernambuco							
Ibotirama/BA	2.925	2.778	2.976	3.573	22,2	26.309	11,3
Salinas da Margarida/BA	4.533	2.200	3.940	4.258	-6,1	14.987	26,3
Santo Amaro/BA	3.799	1.210	3.355	3.682	-3,1	56.012	6,0
Vera Cruz/BA	5.190	3.556	4.424	4.664	-10,1	42.529	10,4
Ibimirim/PE	679	635	646	781	15,0	27.346	2,4
Santa Maria da Boa Vista/PE	1.214	1.170	1.258	1.287	6,0	40.578	3,1
Total	18.340	11.549	16.599	18.245	-0,5	207.761	8,0

Fonte: IBGE (2023); e Portal da Transparência (disponível em: <https://portal.datatransparencia.gov.br/>).
Elaboração do autor.

GRÁFICO 1

Regressão linear entre o quantitativo de RGPs por município e o quantitativo de beneficiários por município (2024)



Fonte: *Portal da Transparência* (disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>); e MPA – *Painel unificado do RGP* (disponível em: <https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/cadastro-registro-e-monitoramento/painel-unificado-do-registro-geral-da-atividade-pesqueira>, acesso em 28 set. 2024).

Elaboração do autor.

TEXTO para DISCUSSÃO

As mesmas informações são apresentadas para os dezesseis municípios localizados na ilha de Marajó, cuja variação percentual no quantitativo de beneficiários do SD foi de 57,3% entre 2023 e 2013. Quando comparados aos municípios do baixo Tocantins a jusante de Tucuruí, o comportamento da variação percentual no quantitativo de beneficiários foi heterogêneo, com três municípios apresentando redução (Melgaço, Salvaterra e Santa Cruz do Arari) e Cachoeira do Arari ficando praticamente estável. A dúzia de municípios restante apresentou incrementos menores do que a região da jusante da UHE Tucuruí. É interessante notar também, na tabela 13, que em 2013 e 2017 o total de beneficiários do SD foi maior na ilha de Marajó, em relação à área a jusante da UHE Tucuruí, e nos dois anos mais recentes a situação se inverteu. Entretanto, considerando-se o percentual de beneficiários em relação à população municipal dessas duas áreas, a ilha de Marajó ainda supera a jusante (14,2% e 12,6%, respectivamente).

A tabela 13 também apresenta, a título de comparação, os quantitativos de beneficiários para a área de influência da UHE Sobradinho, citada anteriormente, tanto nos municípios a montante quanto naqueles a jusante da barragem, e uma pequena seleção de municípios da Bahia e de Pernambuco. O comportamento dos municípios da região a montante e a jusante da UHE Sobradinho se mostrou heterogêneo, mas, no conjunto, houve uma variação percentual negativa de 8,9% no quantitativo de beneficiários entre 2013 e 2023 na área a montante e de 8% na área a jusante. É importante ressaltar que, no caso de Sobradinho, embora exista como pano de fundo também uma UHE que causou mudanças socioambientais de larga escala na região, a economia local é fortemente assentada na agricultura irrigada praticada nos dois grandes polos econômicos situados a jusante, Petrolina, em Pernambuco, e Juazeiro, na Bahia (Lacerda e Lacerda, 2004). Assim, a pesca como atividade econômica teria menor importância regional. No caso dos demais municípios da Bahia e de Pernambuco selecionados (tabela 13), os interioranos (Ibotirama, Ibimirim e Santa Maria da Boa Vista) apresentaram aumento no quantitativo de beneficiários, enquanto os demais, todos litorâneos, apresentaram redução. Mesmo considerando esses contextos regional e econômico distintos, ainda se verifica, contudo, a importância da pesca a partir do quantitativo de beneficiários do SD, particularmente nos municípios da região a montante da barragem – embora este quantitativo esteja muito distante da escala e do comportamento verificado nos municípios paraenses a jusante da UHE Tucuruí e da ilha de Marajó.

Gouveia *et al.* (2015) já haviam identificado essa participação excepcional dos municípios do baixo rio Tocantins e da ilha de Marajó ao avaliar a evolução e a distribuição dos recursos do SD no Pará entre 2009 e 2013. Os resultados encontrados indicaram crescimento significativo no número de beneficiários e no volume dos recursos a partir de 2009. Os autores registraram uma concentração na concessão dos benefícios em quinze municípios, que responderam por 61,49% dos recursos pagos em SD no Pará no período estudado, sendo eles, em ordem de importância: Cametá, Salvaterra, Ponta de Pedras, Baião, Tucuruí, Breu Branco, São Sebastião da Boa Vista, Muaná, Cachoeira do Arari, Mocajuba, Santarém, Soure, Abaetetuba, Chaves e Oeiras do Pará. Desses, apenas Santarém não faz parte da região correspondente ao baixo rio Tocantins e ilha de Marajó. Portanto, os resultados desta pesquisa reforçam os achados de Gouveia *et al.* (2015), indicando que a participação significativa dessas duas áreas persiste após uma década. Ao justificarem a importância delas no quantitativo de beneficiários e nos valores pagos do benefício, os autores afirmaram a relevância socioeconômica da atividade pesqueira para as populações locais. Entretanto, listaram inúmeras matérias jornalísticas da época que denunciavam fraudes em municípios do estado. Em 2011, segundo matéria jornalística, o Pará era o campeão de fraudes contra o SD no país, com dez municípios entre os quinze com os maiores registros de fraudes, a maioria do arquipélago de Marajó (Pará..., 2011). Ao longo desta última década, persistem no noticiário denúncias sobre fraudes no programa – agora, em uma escala quase industrial.

É o que mostra, por exemplo, a Operação Tarrafa, desencadeada pela Polícia Federal (PF) em março de 2022. Por meio de certificados digitais de identificação fraudulentos, expedidos em nome de servidores públicos, a organização criminosa alvo da operação gerou cerca de 436 mil pedidos de pagamento de SD, que levaram ao desembolso de mais de R\$ 1,5 bilhão a requerentes em 1.340 municípios de doze UFs: Pará, Maranhão, São Paulo, Ceará, Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás, Tocantins e Piauí. As investigações tiveram início em 2020, quando foi constituído um grupo de trabalho envolvendo a PF, a SAP/Mapa, a Caixa, o INSS, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (Sept/ME) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev). Os trabalhos efetuados identificaram indícios de fraudes cometidas na inserção dos dados no RGP e, posteriormente, no pedido de deferimento do pagamento de SD (PF..., 2022). Nos últimos cinco anos, a PF registrou mais de meio bilhão de reais em fraudes de SD no Pará, sendo que Belém, Cametá e Soure estão entre os municípios com maior índice de fraudes no estado (EM 5..., 2023).

TEXTO para DISCUSSÃO

A partir desses elementos, é razoável considerar que possam existir indicações de irregularidades nos registros administrativos da operação do SD.

3.3 Aspectos operacionais do pagamento de SD, indicativos de irregularidades e estimativas do “vazamento” de recursos públicos

3.3.1 Gastos e quantitativo de beneficiários

A tabela 14 apresenta uma seleção de informações disponibilizadas pelo MTE²⁸ sobre a operação do programa SD entre 2000 e 2016. A produção dessas informações de monitoramento do programa foi descontinuada no início de 2016, sendo mantida desde então apenas para o seguro-desemprego do trabalhador formal.²⁹ O já mencionado crescimento vertiginoso no quantitativo de beneficiários e nos valores pagos é evidente nos dados apresentados. Destaca-se, ainda, a elevada taxa de habilitação para o recebimento do benefício. Entre 2000 e 2015, de 94,16% a 97,91% dos requerentes tiveram o benefício concedido. Ainda com relação à tabela 14, entende-se que o quantitativo de cheques corresponde ao quantitativo de parcelas indicado nos quadros 1 e 2.

A tabela 15 apresenta uma complementação de informações sobre a execução do programa de pagamento do SD compiladas de diferentes fontes (Brasil, 2018; 2019a; 2019b; 2020; 2022; 2024). Exceto por Brasil (2019a), que corresponde a uma avaliação do programa do SD elaborada pelo ME naquele ano, as demais correspondem a relatórios de gestão do FAT. As informações levantadas foram selecionadas de forma a permitir a comparação entre os quantitativos de beneficiários e dos gastos com o programa no período coberto por este estudo. Portanto, tais informações serão consideradas aqui como correspondentes a um monitoramento oficial do programa, na ausência de tal informação a partir de uma única fonte. Esses valores serão contrastados com aqueles resultantes desta pesquisa.

28. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/programas-e-acoes-2/seguro-desemprego-2/estatisticas/>.

29. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-estatisticas-do-seguro-desemprego>.

TABELA 14**Indicadores operacionais do programa de pagamento do seguro-desemprego ao pescador artesanal (2000-2016)**

Ano	Requerentes ¹ (unidades)	Segurados ² (unidades)	Taxa de habilitação ³ (%)	Valor corrente emitido do benefício (R\$)	Valor corrente pago do benefício (R\$)	Quantidade de cheques emitidos ⁴ (unidades)	Quantidade de cheques pagos (unidades)
2000	60.412	58.616	97,03	29.209.244,00	27.825.662,00	200.804	191.177
2001	76.868	74.793	97,30	41.151.850,00	40.203.756,00	245.414	239.687
2002	95.256	92.804	97,43	62.703.700,00	61.201.080,00	325.252	317.414
2003	109.549	106.144	96,89	84.345.040,00	82.469.560,00	377.319	368.902
2004	186.870	181.646	97,20	160.336.580,00	154.180.600,00	647.451	622.764
2005	207.883	202.400	97,36	219.105.300,00	209.959.920,00	786.177	754.090
2006	298.592	291.270	97,55	352.507.800,00	335.858.950,00	1.063.025	1.012.457
2007	366.126	355.472	97,09	472.183.320,00	458.562.870,00	1.281.711	1.244.979
2008	386.165	374.126	96,88	547.265.123,30	533.333.449,15	1.357.411	1.323.109
2009	560.968	544.453	97,06	930.068.580,00	856.093.720,00	2.021.578	1.862.194
2010	682.229	655.538	96,09	1.215.554.820,00	1.187.033.850,00	2.381.006	2.325.116
2011	677.388	650.002	95,96	1.291.441.247,00	1.241.905.164,00	2.371.310	2.280.515
2012	990.777	970.046	97,91	2.025.674.291,36	1.945.824.759,08	3.256.723	3.128.348
2013	831.273	796.800	95,85	1.933.744.380,11	1.756.872.693,52	2.853.676	2.592.702
2014	913.362	867.848	95,02	2.354.591.790,43	2.232.786.649,87	3.252.431	3.084.162
2015	781.142	735.529	94,16	2.593.507.038,23	2.380.996.749,34	3.293.946	3.023.430
2016 ⁵	14.252	11.008	77,24	576.888.918,95	252.961.058,93	655.913	287.500

Fonte: Estatísticas/MTE. Disponível em: <https://portal.mte.gov.br/programas-e-acoes-2/seguro-desemprego-2/estatisticas>.
Elaboração do autor.

Notas: ¹ Requerente: pessoa que solicitou o benefício.

² Segurado: pessoa a quem o benefício foi concedido.

³ Taxa de habilitação corresponde ao percentual de requerentes que tiveram o benefício deferido.

⁴ Cheque é equivalente à parcela disponibilizada (quadros 1 e 2).

⁵ Valores de 2016 correspondentes apenas aos primeiros dois meses do ano.

TABELA 15
Indicadores operacionais do programa de pagamento do SD ao pescador artesanal, em valores correntes
empenhados e pagos (2010-2024)
(R\$ milhões)

Ano	Valor pago ¹	Segurados ¹	Despesa ²	Beneficiários ²	Empenhado ³	Beneficiários ³	Empenhado ⁴	Pago + restos a pagar pagos processados ⁴
2010	1.187	655.538	1.187	630.133	-	-	1.179	1.179
2011	1.242	650.002	1.241	659.474	-	-	1.264	1.264
2012	1.946	970.048	1.946	970.046	-	-	1.893	1.859
2013	1.757	796.800	1.757	796.800	-	-	1.892	1.835
2014	2.233	867.848	2.233	867.848	-	-	2.400	2.400
2015	2.381	735.759	2.381	735.759	-	-	2.660	2.749
2016	253 ⁵	14.252 ⁵	1.383	557.943	1.447	-	1.447	1.444
2017	-	-	2.422	613.941	2.434	613.941	2.434	2.430
2018	-	-	2.545	646.843	2.551	572.148	2.551	2.557
2019	-	-	-	-	2.782	701.312	2.782	2.783
2020	-	-	-	-	3.433	767.305	3.433	3.405
2021	-	-	-	-	3.884	892.694	3.884	3.911
2022	-	-	-	-	4.230	796.094	4.230	3.706
2023	-	-	-	-	4.956	895.194	4.956	5.463
2024	-	-	-	-	-	-	5.278	5.273

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Estatísticas/MTE. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/programas-e-acoes-2/seguro-desemprego-2/estatisticas>.

² Brasil (2019a).

³ Brasil (2018; 2019b; 2020; 2022; 2024).

⁴ Brasil. Senado Federal. *Siga Brasil*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

⁵ Valores de 2016 correspondentes apenas aos primeiros dois meses do ano.

Obs.: As células com sombreamento cinza indicam as informações usadas para a criação de uma série de dados da operação do SD entre 2013 e 2023.

Com relação aos valores oficiais levantados, de uma maneira geral, existe uma evidente concordância para os gastos e os quantitativos de segurados (beneficiários) entre as fontes consultadas, naqueles anos que apresentam tal informação de forma coincidente. É o caso, por exemplo, dos valores pagos e do quantitativo de segurados entre 2013 e 2015 de acordo com as fontes utilizadas nas tabelas 14 e 15.

Adicionalmente, a tabela 15 apresenta os valores das métricas orçamentárias *Empenhado e Pago mais Restos a pagar pagos processados*, obtidas do sistema *Siga Brasil*, mantido pelo Senado Federal.³⁰ Da mesma forma, existe uma forte relação entre os valores das despesas com o programa SD registradas no *Siga Brasil* e os valores informados nos relatórios de gestão do FAT que foram consultados. Por sua vez, foram identificadas diferenças importantes no quantitativo de beneficiários em 2018, e entre as fontes Brasil (2019a) e Brasil (2018): 646.843 e 572.148 beneficiários, respectivamente (tabela 15). Nesse caso, foi considerado mais apropriado utilizar o valor informado em Brasil (2019a), por se mostrar mais coerente com o progressivo incremento das despesas do programa indicado pelos valores que aparecem na tabela 15. Dessa maneira, para a criação de uma série de dados da operação do programa entre 2013 e 2023 foram consideradas as informações de Brasil (2019a) para os anos de 2013 a 2018, que são muito parecidas com aquelas informadas na página de estatísticas do FAT/MTE (tabela 14), além das informações dos relatórios de gestão do FAT para os anos de 2019 a 2023. Esses dados aparecem sombreados em cinza na tabela 15.

Os gráficos 2 e 3 apresentam os valores dos gastos anuais em pagamentos de SD e do quantitativo de beneficiários, respectivamente, compilados a partir das fontes oficiais já mencionadas; e as estimativas, a partir dos resultados da pesquisa. No caso dos dados oficiais, *Monitoramento* indica os valores das despesas do programa e do quantitativo de beneficiários a partir das fontes oficiais, sombreados em cinza na tabela 15. No caso do gráfico 2, as linhas identificadas como *Siga* correspondem ao valor das métricas *Empenhado e Pago mais Restos a pagar pagos processados* associadas aos registros das ações orçamentárias³¹ 0585 – Pagamento do seguro-desemprego ao pescador artesanal; e 00H4 – Pagamento do seguro-desemprego,

30. O *Siga Brasil* pode ser considerado como um espelho do Siafi, que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do governo federal. O Siafi está disponível em: <https://siafi.tesouro.gov.br/>.

31. Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/sobre/glossario-do-tesouro-nacional>.

TEXTO para DISCUSSÃO

plano orçamentário³² Seguro-desemprego ao pescador artesanal (Lei nº 10.779, de 25/11/2003). Os recursos para a operação do programa SD foram alocados nessas duas ações orçamentárias: ação 0585, entre 2013 e 2014, e ação 00H4, a partir de 2015. PTRANS, por fim, corresponde aos dados baixados do *Portal da Transparência*, sendo a linha identificada como *dados originais* a somatória dos valores dos registros sem qualquer tratamento; e a outra linha, os valores após a aplicação da metodologia de identificação e filtragem dos registros que foi desenvolvida por esta pesquisa.

De uma maneira geral, existe certa concordância entre os dados oficiais de monitoramento do programa e os dados baixados do *Portal da Transparência* no que diz respeito à trajetória dos gastos (gráfico 2) e dos quantitativos de beneficiários (gráfico 3). No caso dos gastos com SD (gráfico 2), com relação aos valores informados pelo monitoramento do programa e àqueles registrados no *Siga Brasil*, existe alguma divergência nos valores nos anos iniciais da série (2013 a 2016). A partir de 2017 até 2023, os valores do *Monitoramento* e *Siga – Empenhado* tendem a convergir, enquanto o valor *Siga – Pago mais Restos a pagar pagos processados*, também com tendência de convergência entre 2017 e 2021, mostra comportamento diferenciado em 2022, quando muda substancialmente de tendência, com redução de mais de R\$ 500 milhões em relação aos valores de *Monitoramento* e *Siga – Empenhado*, e se aproxima dos valores calculados a partir dos dados do *Portal da Transparência* (PTRANS), voltando a se aproximar dos valores do *Monitoramento* e *Siga – Empenhado* em 2023.

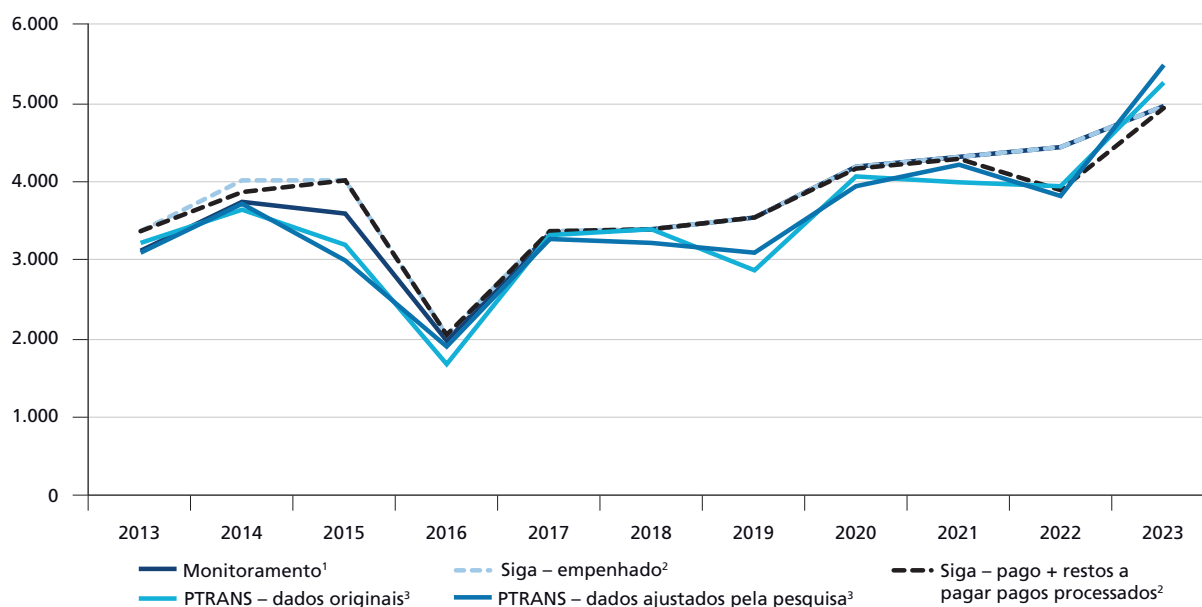
Com relação às diferenças observadas no gráfico 2, entre os valores dos gastos com o pagamento de SD apurados a partir dos dados baixados do *Portal da Transparência*, das informações de monitoramento do programa e dos valores do *Siga Brasil*, o esperado seria que houvesse uma maior semelhança, uma vez que retratariam os gastos globais da operação do SD. Em alguns anos, a diferença observada foi mais expressiva, como em 2015, 2019 e 2022, mas invariavelmente o valor global apurado a partir das informações do *Portal da Transparência* foi menor do que os valores do monitoramento e do *Siga Brasil*, com exceção de 2022, quando foram praticamente coincidentes com o valor *Siga – Pago mais Restos a pagar pagos processados*, e 2023, quando esse valor foi inferior àqueles do *Portal da Transparência* (gráfico 2). Essa diferença observada, a menor, e para a maioria dos anos, pode indicar que, como discutido, as informações

32. Plano orçamentário (PO) é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial, não constante da lei orçamentária (LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo ou localizador de gasto. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/sobre/glossario-do-tesouro-nacional>.

sobre as operações do programa SD no *Portal da Transparência* não estariam completas. Destaca-se, ainda, que os gastos anuais estimados a partir dos dados baixados do *Portal da Transparência* mostram pequenas divergências, que podem ser explicadas pelos ajustes metodológicos nos dados realizados pela pesquisa e, especialmente, pela opção de usar o ciclo dos despesos em vez do ano-calendário para a apuração dos resultados da pesquisa. Vale mencionar, ainda, que, embora parte dos dados para 2024 estejam disponíveis, esse ano não foi plotado, tendo em vista exatamente o caráter de dados parciais, que poderia passar a impressão errônea de que teria havido redução nos gastos nesse último ano, o que provavelmente não será o caso, após a complementação das operações. Por fim, é notável o impacto que a suspensão temporária das dez normativas de despesa em 2015 produziu na trajetória dos gastos, que vinha em uma tendência de crescimento, interrompida em 2016, com as despesas caindo pela metade em relação ao ano anterior. A partir de 2017, as despesas retornaram à trajetória de crescimento.

GRÁFICO 2

Valores dos gastos do governo federal com o programa SD (2013-2023) (Em R\$ milhões)



Elaboração do autor.

Notas: ¹ Brasil (2018; 2019a; 2019b; 2020; 2022; 2024).

² *Siga Brasil*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

³ *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

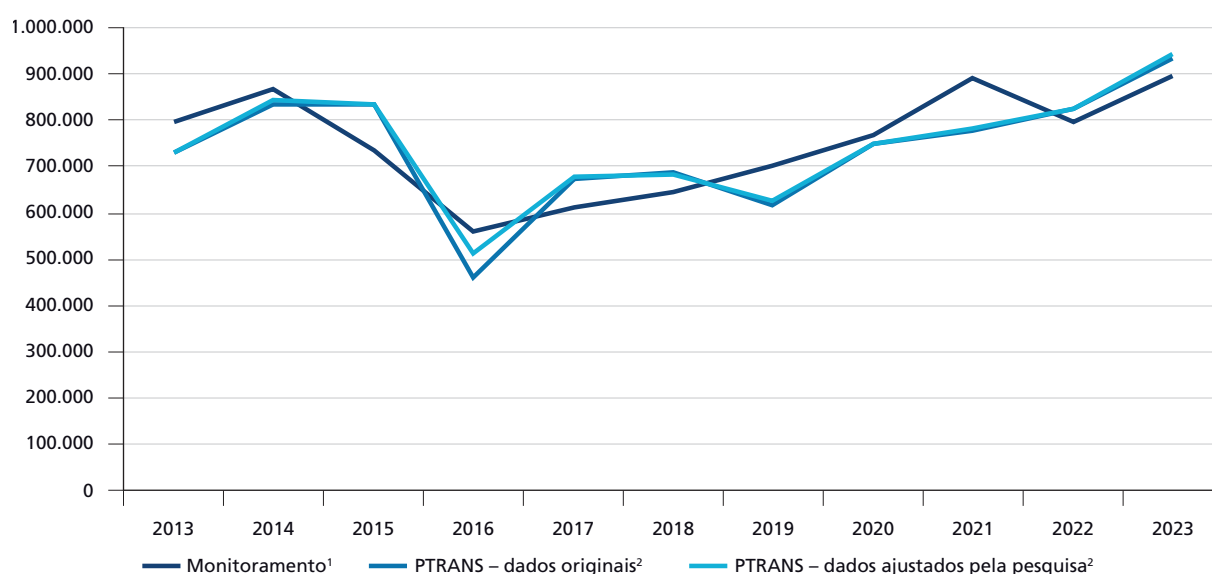
TEXTO para DISCUSSÃO

No caso das estimativas dos quantitativos anuais de beneficiários do SD, como já apontado, existe correspondência de caráter geral entre os dados de monitoramento e as estimativas a partir dos dados do *Portal da Transparência* utilizados nessa pesquisa (gráfico 3). Entretanto, aparecem divergências importantes nos quantitativos quando estes são avaliados ano a ano. Em 2015 e 2021, por exemplo, as diferenças são da ordem de 100 mil beneficiários, registrados, a menos e a mais, respectivamente, entre os dados de monitoramento oficial do programa (compilados na tabela 15) e os valores estimados pela pesquisa.

GRÁFICO 3

Quantitativo de beneficiários do programa SD (2013-2023)

(Em unidades)



Elaboração do autor.

Notas: ¹ Brasil (2018; 2019a; 2019b; 2020; 2022; 2024).

² *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

Destaca-se que Brasil (2019a) comparou o quantitativo de beneficiários em 2018 para apontar divergências de valores entre fontes de informação oficiais consultadas à época: portal do FAT (552.258 beneficiários), Secretaria do Tesouro Nacional (646.843 beneficiários), Secretaria de Governo Digital do ME (686.883 beneficiários), base de gestão do seguro-desemprego (700.912 beneficiários) e Painel do Seguro-Desemprego (726.241 beneficiários). A diferença entre o maior e o menor valor no quantitativo de beneficiários então apurados é de 173.983 beneficiários, um valor bastante expressivo. Os quantitativos estimados pela pesquisa em 2018 foram 686.501 (dados originais) e 684.052 (dados ajustados pela pesquisa). Tais valores

são muito próximos daquele estimado pela Secretaria de Governo Digital do ME (686.883 beneficiários). Por razões de tempestividade, Brasil (2019a) informa que adotou as informações da Secretaria do Tesouro Nacional, que foram também as informações utilizadas nesta pesquisa para a montagem da série de dados oficiais de monitoramento do programa (tabela 15). Dessa maneira, fica aqui o registro dessas divergências. É notável que um programa com o alcance e o impacto orçamentário do SD não possua um sistema de monitoramento adequado, nos moldes – no mínimo – daquele que existia até 2016 por parte do MTE. Vale lembrar que desde 2015 o programa passou a ser operado pelo INSS.

3.3.2 Quantitativo de beneficiários por região e UF

Os maiores contingentes de beneficiários do SD estão nas regiões Nordeste e Norte (gráfico 4). Após a redução no quantitativo de beneficiários verificada em 2016 devido à suspensão temporária que afetou principalmente defesos incidentes nessas duas regiões, seguiu-se uma fase de recuperação nos quantitativos – e de certa estabilidade – que se estendeu até 2019. A partir de então, os quantitativos voltaram a crescer de maneira expressiva, com variação percentual de 62% e 49%, respectivamente, para as regiões Nordeste e Norte.

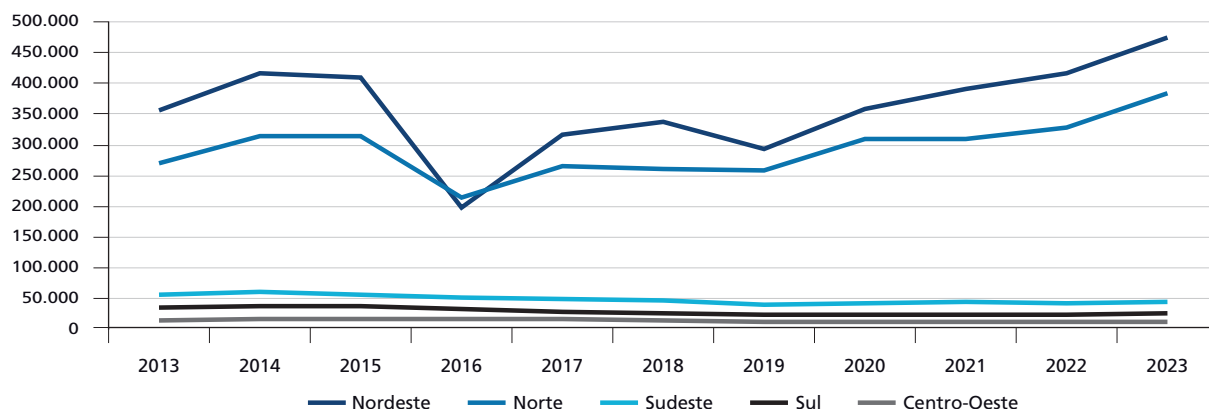
As demais regiões – Sudeste, Sul e Centro-Oeste – apresentaram quadro mais estável, com variações percentuais de 11%, 9% e -1% entre 2019 e 2023, respectivamente. Entretanto, se considerado o período de 2013 a 2023, todas as três regiões apresentaram redução no quantitativo de beneficiários, com variações percentuais de -17% no Centro-Oeste, -19% no Sudeste e -28% no Sul. Em contraste, ocorreram incrementos de 33% e 43% para o Nordeste e o Norte, respectivamente.

Considerando-se o quantitativo de beneficiários nas UFs da região Nordeste, observa-se um comportamento bastante heterogêneo. Maranhão, Paraíba e Piauí foram as UFs que apresentaram as maiores variações percentuais no período mais recente (2023 em relação a 2019), 102%, 81% e 66%, respectivamente. As demais UFs também apresentaram incremento, mas numa amplitude bem menor (gráfico 5). Dessa forma, o recente incremento no quantitativo de beneficiários na região Nordeste foi fortemente influenciado pelo aumento ocorrido no Maranhão. De outra forma, entre 2013 e 2023, quatro UFs nordestinas apresentaram variações percentuais negativas no quantitativo de beneficiários: Bahia (-7%), Ceará (-11%), Rio Grande do Norte (-19%) e Alagoas (-29%). Sergipe, Pernambuco, Maranhão, Piauí e Paraíba tiveram variações positivas de 13%, 22%, 63%, 67% e 158%, respectivamente.

TEXTO para DISCUSSÃO

GRÁFICO 4

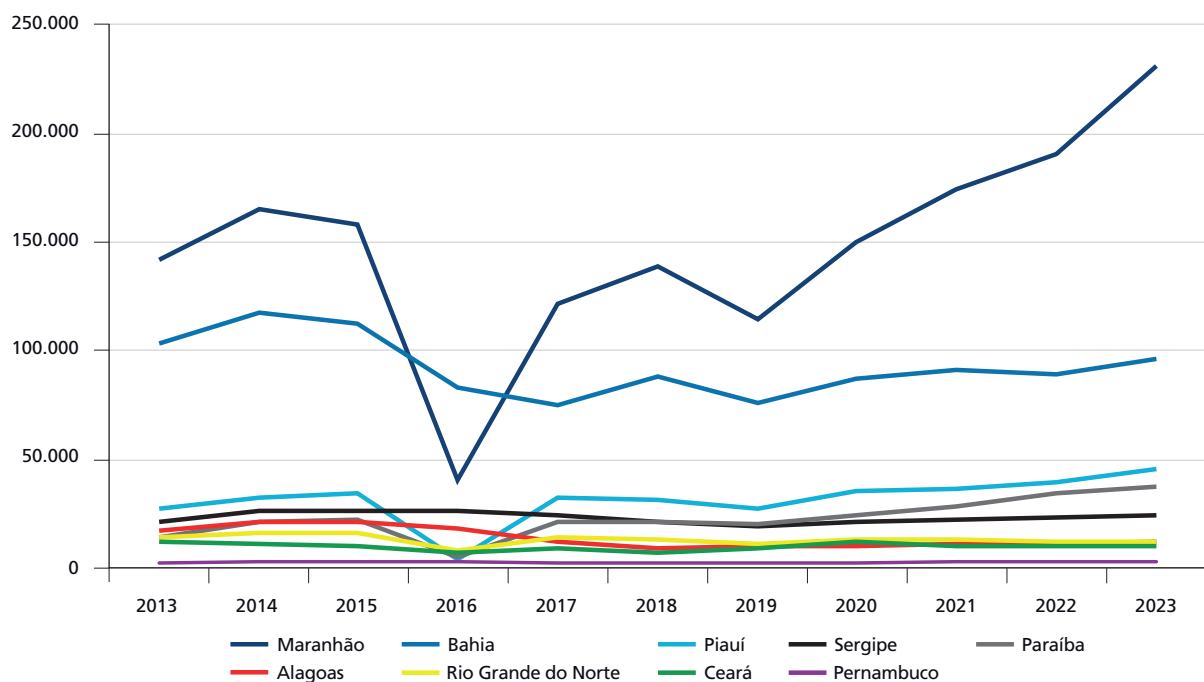
Estimativas do quantitativo de beneficiários do programa SD por região (2013-2023)
(Em unidades)



Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 5

Estimativas do quantitativo de beneficiários do programa SD nas UFs da região Nordeste (2013-2023)
(Em unidades)

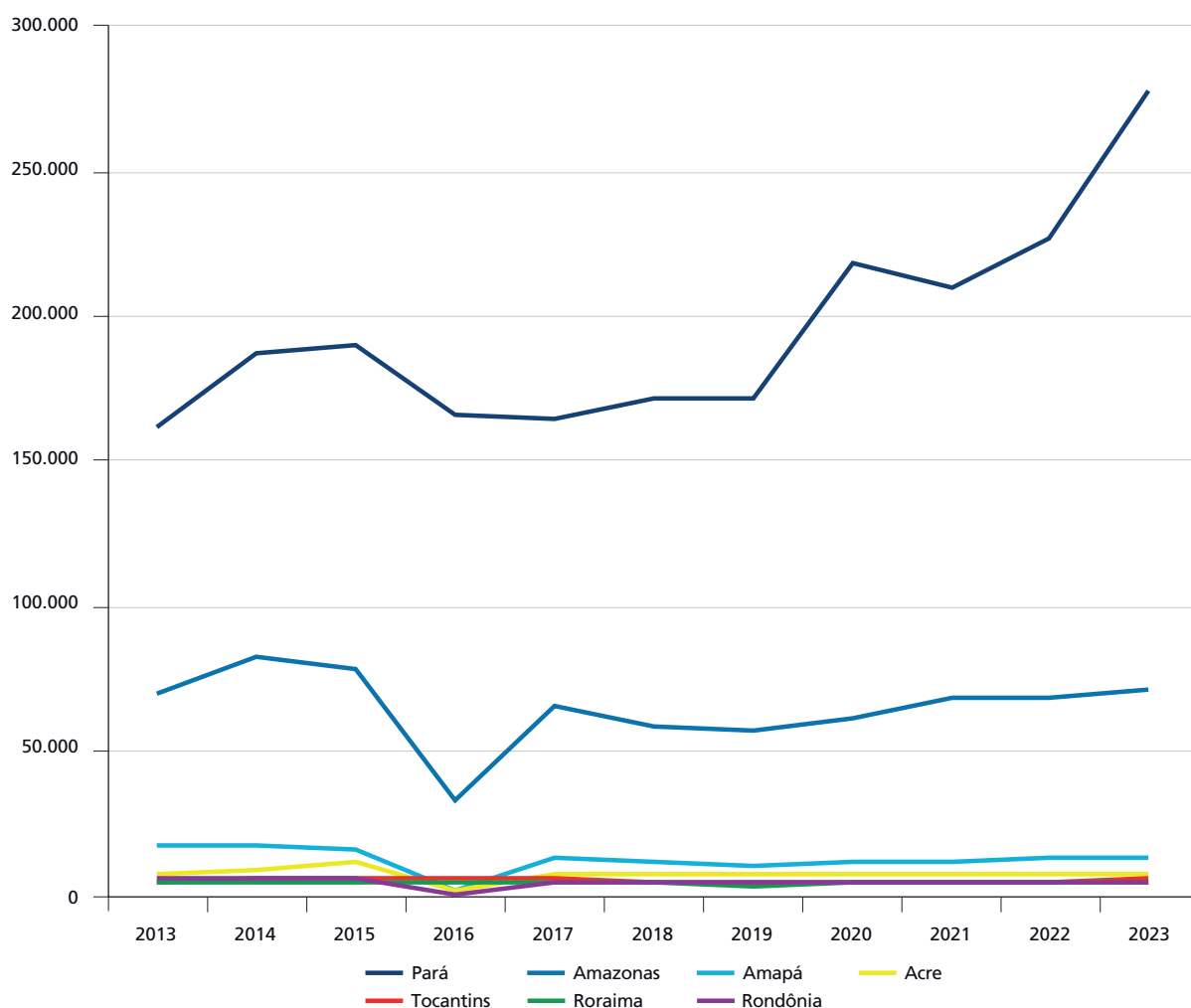


Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.
Elaboração do autor.

No caso das UFs da região Norte, o destaque é o Pará, com o maior contingente de pescadores do Brasil e variação percentual de 61% no quantitativo de beneficiários entre 2023 e 2019. Seguem, em ordem de importância no crescimento, Amapá (40%), Rondônia (28%) e Amazonas (26%). Se todos os anos da série forem considerados, Amapá e Rondônia tiveram redução no quantitativo de beneficiários, de -18% e -9%, respectivamente (gráfico 6).

GRÁFICO 6

Estimativas do quantitativo de beneficiários do programa SD nas UFs da região Norte (2013-2023)
(Em unidades)



Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.
Elaboração do autor.

TEXTO para DISCUSSÃO

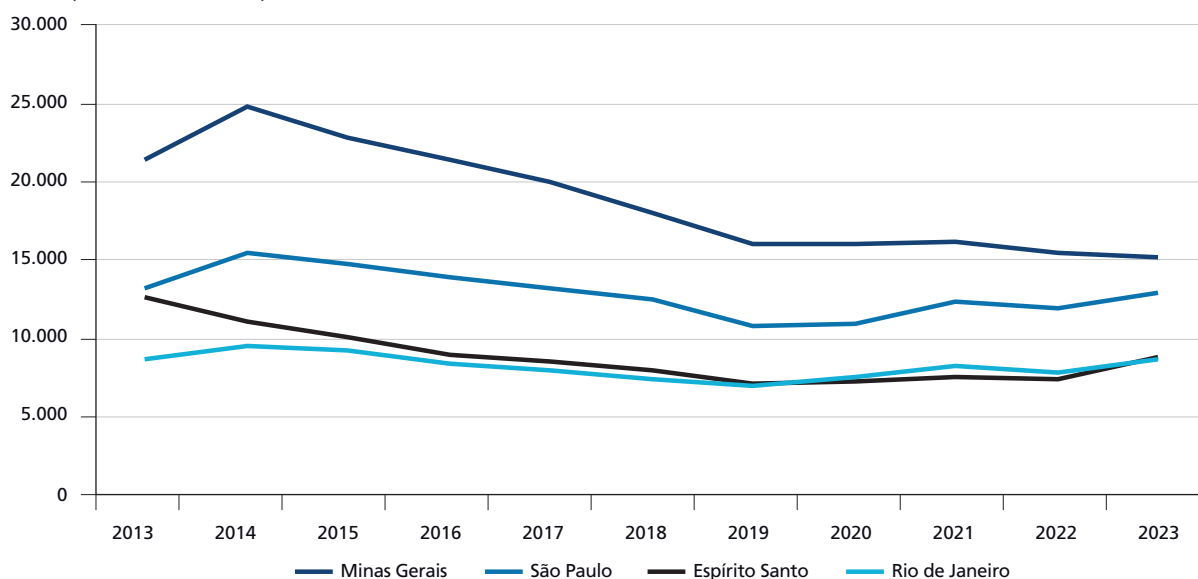
Os gráficos 7, 8 e 9 apresentam os quantitativos de beneficiários por UF das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, respectivamente. Considerando-se o período de 2013 a 2023, todas as UFs dessas três regiões apresentaram redução no quantitativo de beneficiários. Essa redução pode indicar que a atividade de pesca estaria se tornando menos atraente como fonte de geração de renda nessas três regiões. Entretanto, é possível notar também que de 2019 em diante ocorreu recuperação nos quantitativos de beneficiários em várias UFs dessas regiões.

Admitindo-se que a redução de beneficiários nessas UFs seja uma indicação de redução no quantitativo de pescadores em atividade, essa situação implicaria a redução do esforço de pesca, o que, por sua vez, permitiria a recuperação de estoques pesqueiros. O aumento no quantitativo de beneficiários após 2019 significaria o retorno de pescadores à atividade ou, também, a entrada em atividade de novos pescadores. Nesse segundo caso, vale lembrar sobre a adoção dos protocolos para o cadastramento dos requerimentos de SD por força de decisões judiciais (Brasil, 2019a) e a reativação da emissão de RGPs por parte do órgão gestor da pesca, em 2021 (Brasil, 2021), permitindo a prática da atividade de maneira devidamente credenciada e, conseqüentemente, o acesso ao benefício.

GRÁFICO 7

Estimativas do quantitativo de beneficiários do programa SD nas UFs da região Sudeste (2013-2023)

(Em unidades)

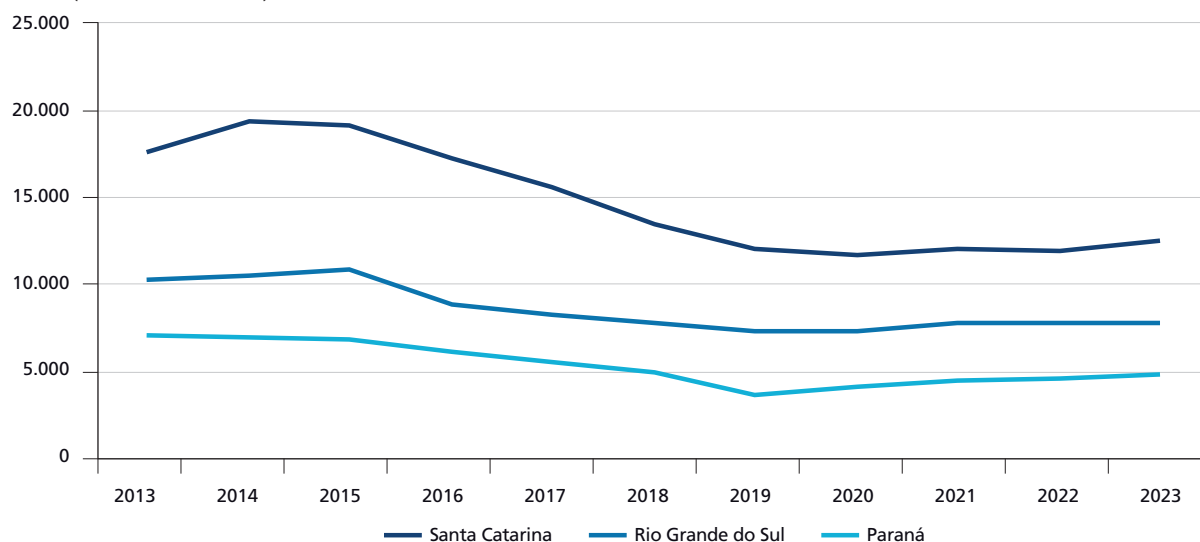


Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 8**Estimativas do quantitativo de beneficiários do programa SD nas UFs da região Sul (2013-2023)**

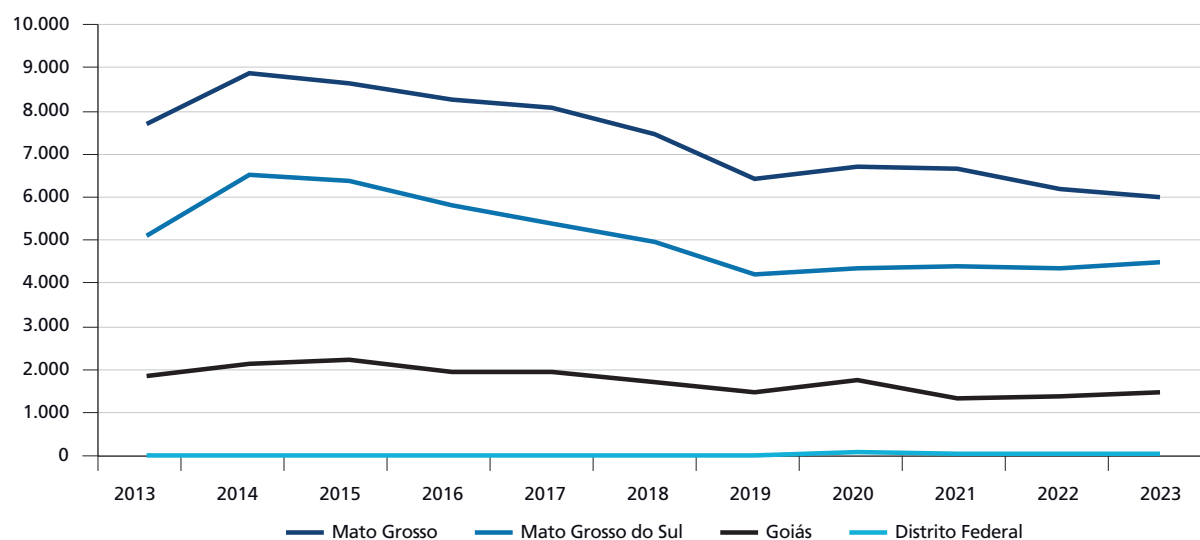
(Em unidades)

Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

Elaboração do autor.

GRÁFICO 9**Estimativas do quantitativo de beneficiários do programa SD nas UFs da região Centro-Oeste (2013-2023)**

(Em unidades)

Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

Elaboração do autor.

TEXTO para DISCUSSÃO

Em síntese, o comportamento dos quantitativos de beneficiários por região e UF indica situações contrastantes, com o Nordeste e o Norte em geral apresentando incremento e as demais regiões, uma tendência de redução, especialmente quando se analisa o período 2013-2023. Mesmo no Nordeste e no Norte aparecem UFs que apresentaram também redução. Por seu turno, incrementos significativos ocorreram a partir de 2019, em particular no Pará, no Maranhão, no Piauí, na Bahia e na Paraíba. A admissão do protocolo de solicitação do RGP no cadastramento de requerimentos por força de decisões judiciais e a reativação da emissão de RGPs em 2021 muito provavelmente contribuíram de maneira importante para as tendências observadas.

3.3.3 Estimativas do fluxo de beneficiários e do "vazamento" de recursos públicos

A complexidade do programa de SD e a ausência de um sistema de monitoramento dificultam a compreensão de aspectos essenciais de sua operação. Na subseção anterior, foi apresentado o resultado de um esforço para atualizar tais informações e, também, comparar os resultados da pesquisa com dados assemelhados a um *monitoramento oficial* do programa. Outra informação importante para compreender o funcionamento do programa é o fluxo dos beneficiários, ou seja, a entrada e a saída de pessoas. Para tanto, os registros do *Portal da Transparência* foram utilizados de forma a produzir estimativas da entrada e da saída de beneficiários, usando como referência o NIS do segurado.

Nesse sentido, cada NIS foi classificado com relação à primeira e à última ocorrência, considerando-se os ciclos de defesos. A partir dessa classificação, a primeira e a última ocorrência de determinado NIS nos dados da pesquisa, foi possível estruturar uma tabela que indica como teria sido o fluxo de pessoas no programa entre 2013 e junho de 2024. Cabe destacar, nesse processo de classificação, a ocorrência de uma situação particular: quando o ano-defeso de primeira ocorrência do NIS é igual ao ano-defeso de última ocorrência do NIS. Essa situação significa que tal segurado recebeu o benefício apenas em determinado ano-defeso (ou ciclo de defeso). A tabela 16 apresenta o fluxo de beneficiários entre 2013 e junho de 2024.

TABELA 16**Estimativa do fluxo de beneficiários do programa SD (2013-2024)**

(Em unidades)

Ciclo do defeso	Um ou mais anos de acesso	Primeiro (e único) acesso	Primeiro acesso (mais de um ano)	Último acesso	Total de beneficiários
2013	671.868	59.516	-	-	731.384
2014	594.739	20.504	173.008	57.492	845.743
2015	648.266	19.653	91.641	73.165	832.725
2016	445.078	3.217	33.813	30.856	512.964
2017	617.591	1.796	20.338	37.391	677.116
2018	633.293	1.758	8.775	40.226	684.052
2019	581.478	977	16.043	29.209	627.707
2020	622.146	34.405	42.869	47.806	747.226
2021	617.703	15.384	99.982	49.275	782.344
2022	658.770	17.835	86.813	60.545	823.963
2023	666.522	45.580	112.119	118.824	943.045
2024 ¹	812.480	112.570	-	-	925.050

Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Até o mês de junho de 2024.

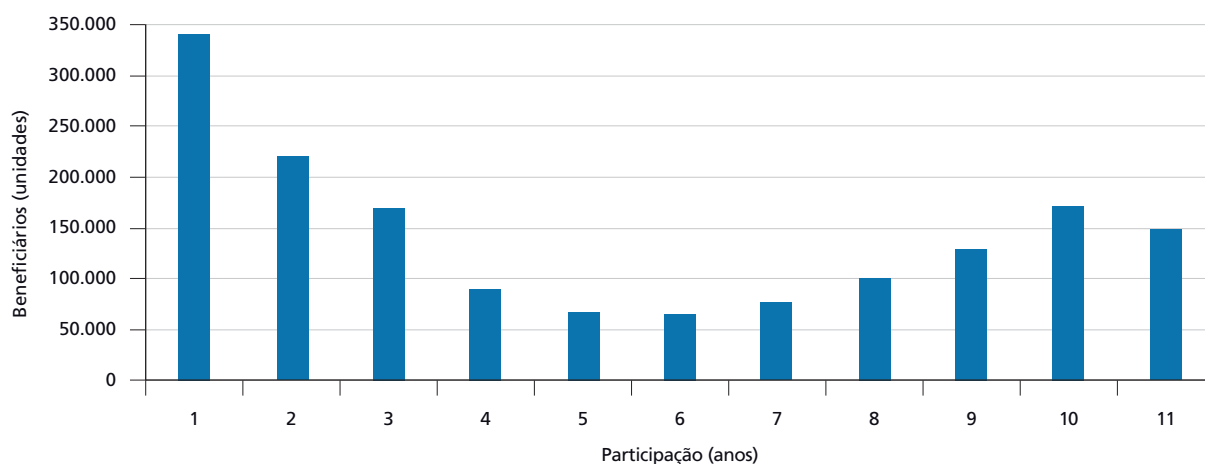
Na ausência de informações oficiais sobre a entrada (ano-defeso de primeiro acesso) e a saída (ano-defeso de último acesso) de beneficiários do programa, a tabela 16 permite fazer algumas inferências. Com relação à entrada de novos beneficiários, os anos intermediários da série apresentam os menores valores: em linhas gerais, o quantitativo vai sendo reduzido a partir de 2013 até 2018, quando atinge os menores valores, considerando-se o total das colunas *Primeiro (e único) acesso* e *Primeiro acesso (mais de um ano)*. A partir de então, passa a aumentar. Vale lembrar que desde 2014 até 2021 a emissão de RGPs estava paralisada, e os novos beneficiários eram atendidos com base nos protocolos emitidos pelos órgãos gestores da pesca existentes à época, por determinação de decisões judiciais (Brasil 2019a), como comentado na subseção 3.1. A admissão dos protocolos no preenchimento dos requerimentos para a solicitação de SD, em 2020, e a volta da emissão de RGPs, a partir de 2021, aparentemente contribuíram para um forte incremento nos quantitativos de novos beneficiários que passaram a acessar o programa. Concomitantemente, também é bastante evidente o aumento no quantitativo de beneficiários que, aparentemente, realizaram o último acesso ao benefício. Ou seja, seria um indicativo de que teriam deixado de requerer o pagamento de SD, ou tiveram o requerimento indeferido. Os quantitativos foram bastante

TEXTO para DISCUSSÃO

expressivos, semelhantes aos registrados em 2014 e 2015. Em 2023, foi registrado o maior quantitativo de portadores de NIS que teriam tido o último acesso ao programa: 118.824 segurados (tabela 16). Destaca-se, ainda o salto expressivo no quantitativo de beneficiários que fizeram apenas um único acesso ao programa entre 2019 e 2020, que saiu do patamar mais baixo registrado na série (977), e que vinha decrescendo desde 2015, para o terceiro valor mais alto encontrado (34.405). Essa inflexão ocorre no ano em que o INSS, por meio da Portaria Conjunta nº 14/2020, regulamentou a admissão dos protocolos em lugar do RGP no cadastramento dos requerimentos de SD, como visto na subseção 3.1, o que sugere que pode haver relação entre a inflexão e a medida administrativa.

Ainda com relação ao fluxo de beneficiários, cabe chamar a atenção também para o fato de que as estimativas dos anos iniciais e finais da série de dados devem ser consideradas com ressalvas, pois podem estar retratando situações que não guardariam coerência com a realidade. Por exemplo, é possível que parte dos registros de primeiro acesso em 2014 sejam consequência não de novos beneficiários, mas de segurados preexistentes que não acessaram o benefício em 2013. Da mesma forma, o quantitativo de 112.570 portadores de NIS registrados como tendo o primeiro (e único) acesso em 2024 é meramente consequência de este ser o último ano disponível para a geração dos valores apresentados na tabela. Isso vale também para os valores de último acesso em 2023, uma vez que os dados de 2024 correspondem a apenas seis meses de operação do programa. Assim, é possível que o fluxo de beneficiários registrados nos anos iniciais e finais da série seja, simplesmente, artefato do método de estimação do quantitativo de pessoas que foi empregado na confecção da tabela 16. Essas limitações deixam de ter impacto importante nos demais anos incluídos nessa pesquisa.

O gráfico 10 apresenta quantitativo de ciclos de defesos acessados por beneficiários do programa SD entre 2013 e 2023. O maior quantitativo de beneficiários nas classes de menor duração seguramente reflete o incremento recente (após 2019) no acesso de novos segurados ao programa, havendo, ainda, aquela situação particular de pessoas que acessaram apenas uma vez o SD. Dessa maneira, cerca de metade dos beneficiários estimados para o programa entre 2013 e 2023 (1.577.894 pessoas) tem participação (acesso) inferior ou igual a quatro ciclos de defeso. A média do tempo de participação ponderada pelo quantitativo de beneficiários foi estimada em 5,2 anos.

GRÁFICO 10**Quantitativo de ciclos de defesos acessados pelos beneficiários do programa SD (2013-2023)**

Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

Elaboração do autor.

Para descrever o fluxo de segurados, o ideal seria partir de estatísticas oficiais da operação do programa, as quais não estão disponíveis. De qualquer forma, as estimativas produzidas pela pesquisa indicam forte incremento no acesso de novos beneficiários em anos recentes e, também, no quantitativo de beneficiários que teriam deixado o programa – ou, então, que teriam tido o requerimento do SD indeferido.

Agregando a esses elementos medidas recentes relacionadas ao combate de fraudes no pagamento de SD, é possível avançar na produção de um diagnóstico sobre aspectos centrais da operação do programa. Como foi mencionado, a Operação Tarrafa desencadeada pela PF em março de 2022 identificou que a organização criminosa alvo da operação teria gerado cerca de 436 mil pedidos de pagamento de SD, que levaram ao desembolso de mais de R\$ 1,5 bilhão a requerentes em 1.340 municípios de doze UFs. Como já comentado, a investigação da fraude teve início em 2020, de forma que já havia indícios da atuação da organização criminosa por volta dessa época. A tabela 17 apresenta o quantitativo de parcelas recebidas pelos beneficiários do SD entre 2013 e junho de 2024.

Como já discutido anteriormente, o quantitativo de parcelas por beneficiário depende do quantitativo de meses estabelecidos nas normativas de defeso, que são, no geral, entre três e cinco meses, sendo que, na maioria dos casos, os defesos são de quatro meses. Foram identificadas também situações em que ocorreu o pagamento

TEXTO para DISCUSSÃO

de parcelas adicionais de SD como medida de compensação para fenômenos climáticos de seca.

A tabela 17 mostra, entretanto, que o quantitativo de parcelas recebidas excede esses valores em 20,59% dos casos, enquanto 79,41% correspondem ao quantitativo de parcelas dentro do patamar de quatro meses de defeso (ou quatro parcelas, que aparece destacado na cor cinza). Vale mencionar que a tabela 17 exclui os registros de pagamento de SD do Ceará em 2015 e 2016 alcançados pela Resolução Codefat nº 781/2017 e dos municípios da bacia amazônica listados na MPV nº 1.192/2023, que instituiu um auxílio extraordinário. Esses dois casos foram identificados na pesquisa como associados a pagamentos que excederam os períodos de proibição da pesca estabelecidos nas normativas de defeso. No caso do Ceará, optou-se por excluir todos os pagamentos da UF devido à impossibilidade de identificar apenas aquelas operações associadas à Portaria Ibama nº 4/2008, que foi a única alcançada pela resolução.

Vale lembrar também que, embora a maioria dos defesos tenha a duração de quatro meses, foram identificados quatro com duração de cinco meses (subseção 3.2.1, tabela 5). Em 2017, por exemplo, foram os defesos da lagosta, com 9.742 beneficiários; do caranguejo-guaíamum, com 1.353 beneficiários; da gurijuba, com 939 beneficiários; e da sardinha-verdadeira, com cem beneficiários, todos em ambiente marinho. Ademais, o defeso da BH do Paraguai, embora restrito a quatro meses, apresentou um valor médio de 4,6 parcelas para os 10.238 beneficiários naquele ano (tabela 5). Se considerarmos esses quantitativos de beneficiários, um total de 22.372 pessoas teriam recebido cerca de cinco parcelas em 2017. De outra forma, o quantitativo de beneficiários que receberam cinco parcelas em 2017, pela tabela 17, foi de 25.917. Ou seja, 3.545 pessoas adicionais teriam recebido cinco parcelas em 2017, o que indica pagamentos além do quantitativo esperado. Por fim, é evidente que a tabela 17 aponta existirem distorções significativas nos quantitativos de parcelas em todos os anos: como explicar a grande quantidade de beneficiários recebendo seis ou mais parcelas entre 2013 e junho de 2024, se o limite de parcelas admissíveis pelas regras do programa seria de cinco? Como já apontado, uma possibilidade seria um quadro recorrente de percalços e atrasos no fluxo de cadastramento dos requerimentos, o que levaria ao pagamento de mais de um ciclo de defeso em um mesmo ano. Outra possibilidade seria o pagamento de quantitativos expressivos de parcelas atrasadas de SD com base em pleitos administrativos ou judiciais.

TABELA 17
Quantitativo de parcelas recebidas pelos beneficiários do SD (2013-2024)¹

Quantitativo de parcelas	Beneficiários (unidades)												Total de parcelas (2013-2024)		% cumulativo
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total de beneficiários (2013-2024)	%	
1	31.643	26.112	33.625	95.580	9.231	15.555	26.281	16.816	6.011	8.302	13.373	22.229	304.758	304.758	0,90
2	88.742	102.174	252.922	140.682	73.890	106.796	76.965	70.998	25.468	112.650	36.281	178.717	1.266.285	2.532.570	7,49
3	192.474	150.466	248.639	24.471	118.654	67.546	56.689	99.508	56.040	134.382	70.366	215.265	1.434.500	4.303.500	12,73
4	342.803	469.671	262.703	202.209	412.713	455.849	342.498	436.697	455.256	508.307	566.819	471.263	4.926.788	19.707.152	58,29
5	47.211	52.660	19.102	13.492	25.917	11.370	46.313	37.909	118.221	39.045	153.350	31.565	596.155	2.980.775	8,82
6	23.641	38.225	2.715	28.644	28.459	4.910	68.926	31.927	81.006	13.941	83.159	432	405.985	2.435.910	7,21
7	902	1.891	513	150	3.645	969	4.176	2.772	4.725	975	3.554	712	24.984	174.888	0,52
8	2.984	4.141	1.647	369	3.450	14.707	4.973	35.635	27.559	5.046	12.329	4.621	117.461	939.688	2,78
9	661	219	38	5	39	330	44	1.727	2.387	305	1.041	64	6.860	61.740	0,18
10	112	95	7	25	502	4.668	657	1.745	2.342	591	954	137	11.835	118.350	0,35
11	12	11	15	6	14	51	4	387	207	60	49	14	830	9.130	0,03
12	182	36	25		404	1.291	159	6.050	2.678	315	81	23	11.244	134.928	0,40
13	11	31	1		10	1	4	239	156	19	16		488	6.344	0,02
14		4	1	1	11	3	5	197	221	5	21	2	471	6.594	0,02
15	1	2	2	1	3		6	168	45	11	7		246	3.690	0,01
16	5	3	9		128	5	5	2.426	16	3	8	5	2.613	41.808	0,12
17		2		1	4	1		93	1				102	1.734	0,01
18			1	1	4			61	1		8		76	1.368	0,00
19								95	1				96	1.824	0,01
20				26				1.038	2	2	6	1	1.075	21.500	0,06
21				1				37			1		39	819	0,00
22			1				1	17		2	3		24	528	0,00
23								38					38	874	0,00
24						10		435		1			446	10.704	0,03

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Quantitativo de parcelas	Beneficiários (unidades)												Total de parcelas (2013-2024)		% cumulativo	
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total de beneficiários (2013-2024)	%		
25								15					15	375	0,00	99,98
26							1						6	156	0,00	99,98
27								15					15	405	0,00	99,98
28					1			142					143	4.004	0,01	100,00
29								8					8	232	0,00	100,00
30								1	1		1		3	90	0,00	100,00
31								4					4	124	0,00	100,00
32								17			1		18	576	0,00	100,00
33								1					1	33	0,00	100,00
36								2					2	72	0,00	100,00
38										1			1	38	0,00	100,00
43								1					1	43	0,00	100,00
Total de beneficiários	731.384	845.743	821.966	505.637	677.116	684.052	627.707	747.226	782.344	823.963	941.428	925.050				

Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.
Elaboração do autor.

Nota: ¹ Exceto os registros do Ceará em 2015 e 2016 e de certos municípios da bacia amazônica em 2023, que receberam o equivalente a duas parcelas adicionais de SD, devido à seca.

Obs.: 1. As linhas com sombreamento cinza destacam as quantidades de beneficiários que receberam até quatro parcelas de SD.
2. As células vazias indicam ausência de beneficiários recebendo o correspondente número de parcelas.

Situações a princípio aberrantes, como o caso extremo de um beneficiário recebendo 43 SMs no ciclo de defeso de 2020, e outros semelhantes, conforme a tabela 17, poderiam ser consequência de tais pleitos.³³ Entretanto, os quantitativos excessivos de parcelas identificados pela pesquisa pagos a um número expressivo de beneficiários são também compatíveis com o quadro de fraudes enfrentado pela Operação Tarrafa em 2022.

Para dimensionar o "vazamento" de recursos públicos nesses possíveis desvios operacionais, foram desenvolvidas as quatro situações hipotéticas a seguir.

- H1: considera o limite de quatro parcelas por beneficiário, de modo que, em caso de extrapolação desse limite, todas as parcelas recebidas por um dado beneficiário seriam irregulares.
- H2: considera o limite de cinco parcelas por beneficiário, de modo que, em caso de extrapolação desse limite, todas as parcelas recebidas por um dado beneficiário seriam irregulares.
- H3: considera o limite de quatro parcelas por beneficiário, de modo que, em caso de extrapolação desse limite, seriam irregulares apenas as parcelas em excesso (aquelas acima de quatro).
- H4: considera o limite de cinco parcelas por beneficiário, de modo que, em caso de extrapolação desse limite, seriam irregulares apenas as parcelas em excesso (aquelas acima de cinco).

Os resultados da aplicação dessas situações hipotéticas aos valores apresentados na tabela 17 são ilustrados no gráfico 11. De uma maneira geral, todos os anos incluídos na pesquisa apresentaram possíveis desvios operacionais na aplicação dos recursos do programa, tendo sido registrada, entre 2013 e 2015, uma redução nos valores supostamente pagos de maneira não compatível com os regulamentos, que teriam saído de um patamar de R\$ 500 milhões, em 2013, para R\$ 150 milhões, em 2015, no caso da H1. A partir de então, a tendência geral foi de crescimento, em particular a partir de 2019 até 2021, com forte retração em 2022, recuperação em 2023 e nova redução em 2024. A Operação Tarrafa, em 2022, explicaria a forte redução no montante dos desvios operacionais estimado pela pesquisa. Entretanto, como apontado, no ano seguinte observa-se o retorno do problema.

33. Os 43 SMs, ou parcelas, no caso de pagamento de defesos com duração de cinco meses, por exemplo, corresponderiam a pagamentos retroativos de cerca de oito ciclos de defeso.

TEXTO para DISCUSSÃO

Destaca-se que a estimativa da pesquisa correspondente à H1 (gráfico 11) apresenta alta compatibilidade com as informações veiculadas à época pela PF sobre o montante desembolsado irregularmente pelo governo federal a partir da atuação da organização criminosa, de mais de R\$ 1,5 bilhão. Destaca-se, ainda, o incremento observado entre 2019 e 2021, também compatível com o histórico da investigação das fraudes que culminaram na Operação Tarrafa, iniciada em 2020. Considerando o período de 2013 a 2024, os totais estimados para os valores resultantes dos desvios operacionais foram: para H1, R\$ 8,80 bilhões; para H2, R\$ 5,02 bilhões; para H3, R\$ 2,83 bilhões; e para H4, R\$ 2,07 bilhões. O mais provável é que o valor real dos desvios operacionais ao longo do período esteja entre H1 e H2, uma vez que parte dos defesos, embora sendo uma fração bem pequena, opera benefícios correspondentes a cinco parcelas. Além disso, não é possível descartar a possibilidade de que parte dos valores estimados pela pesquisa corresponda ao pagamento de requerimentos inscritos com atraso, ou mesmo do eventual pagamento retroativo de parcelas de defesos de ciclos anteriores, a partir de pleitos administrativos ou judiciais.

Como destacado, em 2023, ano subsequente à Operação Tarrafa, os desvios estimados retornaram, em nível semelhante àquele de 2021 (gráfico 11). Tal comportamento sugere grande resiliência da organização criminosa alvo da Operação Tarrafa. É como se todo o esquema fraudador tivesse sido rapidamente reconstituído, indicando impacto efêmero da atuação da PF. O ano de 2024, por sua vez, sugere a ocorrência de alguma medida que interferiu no quantitativo dos desvios operacionais. Nesse caso, provavelmente tal medida seria de caráter administrativo, pois não foram encontradas informações sobre nova grande operação da PF, semelhante à que se deu em 2022. Nesse sentido, é possível que a Portaria MPA nº 375 de novembro de 2024³⁴ possa ter contribuído para esse achado da pesquisa. Essa portaria estabeleceu procedimentos para a regularização de 192.279 licenças de pescadores e pescadoras profissionais, suspensas no RGP,³⁵ com fundamento no art. 20 da Portaria nº 127/2023,³⁶ que determina que o MPA poderá estabelecer, a qualquer tempo, procedimento para recadastramento de pescadores profissionais no país. Destaca-se que, uma vez regularizada a situação cadastral, eventuais pagamentos pendentes vinculados a tais RGPs podem ser realizados. Entretanto, cabe lembrar que os dados de 2024 não cobrem todo o ano, de forma que a ausência de registros também poderia explicar a redução observada

34. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mpa-n-375-de-27-de-novembro-de-2024-598260276>.

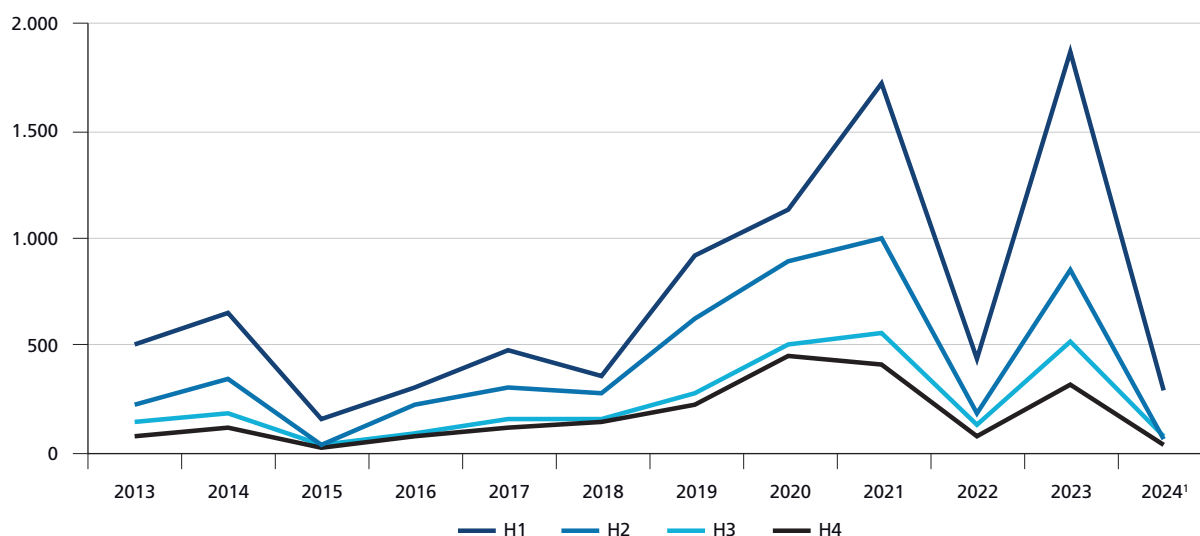
35. A suspensão impede o pagamento de SD.

36. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mpa-n-127-de-29-de-agosto-de-2023-506365296>.

no gráfico 11. De qualquer maneira, passivos entre R\$ 5,02 e R\$ 8,80 bilhões, e gastos anuais de R\$ 1,5 bilhão, associados a desvios operacionais nos pagamentos de SD, são expressivos e indicam ser imperativa uma revisão criteriosa no programa.

GRÁFICO 11

Dimensionamento dos desvios operacionais dos pagamentos de SD (2013-jun. 2024) (Em R\$ milhões)



Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores de 2024 até o mês de junho.

Obs.: H1 – todas as parcelas recebidas por um dado beneficiário são consideradas irregulares, caso este tenha recebido mais de quatro parcelas; H2 – todas as parcelas recebidas por um dado beneficiário são consideradas irregulares, caso este tenha recebido mais de cinco parcelas; H3 – parcelas recebidas por um dado beneficiário excedentes a quatro são consideradas irregulares; e H4 – parcelas recebidas por um dado beneficiário excedentes a cinco são consideradas irregulares.

Antes de avançar no sentido de apresentar sugestões para o aperfeiçoamento do programa e da conclusão deste texto, cabe destacar que as estimativas dos quantitativos de parcelas recebidas por ciclos de defeso pelos beneficiários do programa, e que foram a base para calcular o valor dos desvios operacionais, serão tão mais acuradas quanto maior for a aderência dos registros administrativos às premissas utilizadas no processo de codificação, classificação e contagem das parcelas utilizadas na confecção da tabela 17. Caso o cadastramento dos requerimentos não tenha se dado tempestivamente, primeira premissa, haverá prejuízo para as estimativas do vazamento de recursos públicos. A alta compatibilidade entre as estimativas da pesquisa para o volume de

TEXTO para DISCUSSÃO

recursos desviado em 2022, de acordo com as informações veiculadas à época pela PF e relacionadas à Operação Tarrafa, sugere que a aderência tenha sido satisfatória.

A segunda premissa, relacionada ao impacto de eventuais pleitos administrativos ou judiciais, também merece ser comentada. No caso de pleitos administrativos para o pagamento de defesos pretéritos, não foram encontradas informações sobre quantitativos porventura processados ou tramitando no INSS. No caso de pleitos na Justiça, uma demanda conhecida corresponde ao pagamento retroativo dos dez defesos suspensos em 2015, cujo direito ao recebimento foi negociado no final de 2022, e que pode alcançar até 400 mil beneficiários.³⁷ A despesa com o pagamento retroativo teria um custo estimado em cerca de R\$ 2,1 bilhões considerando o valor do SM de 2024 e os quantitativos de beneficiários e parcelas dos dez defesos suspensos, com base nos quantitativos de 2017 que aparecem na tabela 5.³⁸ Com relação a esse pleito, apenas no início de 2024 questionamento sobre o prazo prescricional para solicitação dos benefícios suspensos em 2015 foi resolvido pela Justiça. Dessa forma, o pescador voltou a poder requerer o SD, cujo prazo vinha sendo considerado como vencido, tendo tido a possibilidade de exercer esse direito até 22 de maio de 2025 (Custódio, 2024). Como apenas recentemente a situação do pagamento dos defesos suspensos em 2015 foi solucionada, o impacto dessa medida sobre os resultados da pesquisa foi pouco significativo, se não inexistente.

Outras demandas possíveis, em tese, estariam vinculadas a situações individuais específicas, mas que somadas poderiam alcançar quantitativo expressivo. Por exemplo, como visto, falhas no SISRGP implicaram na suspensão da emissão de RGPs entre 2014 e 2021, e a Portaria MPA nº 127/2023 permitiu o reconhecimento de protocolos emitidos a partir de 1º de janeiro de 2010 e até 30 de setembro de 2021. Tais protocolos, segundo a normativa, correspondem a uma licença temporária da atividade pesqueira na categoria de pescador e pescadora profissional, e são válidos desde que tenham sido emitidos de forma regular pelas representações federais de pesca e aquicultura nas UF's.

37. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/seguro-desemprego-pescador-artesanal-2015-2016-vai-beneficiar-mais-de-400-mil-pescadores>.

38. Os defesos suspensos pela INI nº 192/2015 foram: Açudes da Bahia; BH Amazônica; BHs do Ceará; BHs do Maranhão; BHs da Paraíba; BH Parnaíba; BHs do Rio Grande do Norte; mar – ostra; mar – robalo ou camurim (Bahia e Espírito Santo); e mar – robalo ou camurim (Espírito Santo). Em 2017, esses defesos alcançaram 380.426 beneficiários.

Não seria de todo improvável haver um quantitativo expressivo de protocolos em tal condição, os quais poderiam ser usados para comprovação do exercício legal da profissão no passado e, portanto, como prova documental em pleitos, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, para o pagamento retroativo de defesos. Obviamente, tais demandas teriam que ser analisadas caso a caso, em relação ao atendimento de todos os requisitos legais para requerer o benefício, o que demandaria tempo. Mas, representam uma possibilidade real para que pessoas que se consideraram lesadas pela falha na emissão de RGPs possam tomar as medidas que entendam cabíveis para ressarcimento de eventuais prejuízos, como o impedimento do acesso ao SD quando os protocolos não eram reconhecidos como licença temporária da atividade pesqueira, em lugar do RGP, para a inscrição de requerimentos. Por hipótese, se deferidas as demandas individuais de 100 mil portadores de protocolos regularmente emitidos, e considerando pleitos para a pagamento retroativo correspondentes a três ciclos de defeso, que tenham duração de quatro meses, tendo em conta o salário mínimo de R\$ 1.412, haveria um custo estimado total de R\$ 1,7 bilhão em valores de 2024 ($100.000 \times 3 \times 4 \times 1.412$). Fica evidente, portanto, que os pagamentos retroativos de defesos podem pressionar os gastos com o SD, mas tais operações provavelmente teriam reflexo nos anos mais recentes ou nos próximos anos, e não ao longo de todos os anos que foram estudados, devido ao tempo necessário para tramitação.

Como vimos, a pesquisa identificou o pagamento de parcelas adicionais em duas ocasiões, entre 2013 e junho de 2024, para beneficiários do Ceará em 2015 e 2016 e da bacia amazônica em 2023, como compensação para mitigar o impacto das secas. No segundo semestre de 2024 e no início de 2025, ocorreram novos pagamentos: para trabalhadores, inclusive pescadores, em municípios atingidos pela enchente no Rio Grande do Sul (MPV nº 1.230/2024);³⁹ e para beneficiários do programa SD em municípios da região Norte impactados pela estiagem e seca (MPVs nº 1.263/2024 e nº 1.277/2024).⁴⁰ Como essas compensações foram pagas no segundo semestre de 2024 e no início de 2025, não acarretaram impacto na quantificação das parcelas recebidas por beneficiários do SD realizadas nesta pesquisa. De outra forma, torna-se evidente que eventos climáticos extremos passaram a ser fatores que pressionam os gastos do governo federal com o programa SD nos últimos anos, e eventuais medidas para o controle do problema fogem ao escopo daquelas relacionadas à atividade pesqueira.

39. Disponível em: <https://www.gov.br/mpa/pt-br/servicos/auxilio-emergencial-1/auxilio-emergencial>.

40. Disponível em: <https://www.gov.br/mpa/pt-br/servicos/auxilio-emergencial-1/auxilio-emergencial-2>.

TEXTO para DISCUSSÃO

Para a correção dos problemas identificados no programa, uma medida fundamental é o aperfeiçoamento da sua focalização, com uma melhor definição do perfil do pescador profissional artesanal e outros critérios socioeconômicos. O Paraguai, que possui um programa semelhante ao SD, além de levar em conta a situação laboral do pescador, adota o nível de pobreza como critério de elegibilidade para o programa, bem como utiliza um período menor para o defeso, de 45 dias (Interdisciplina SRL, 2022). Entre 2018 e 2022, o programa paraguaio alcançou pouco mais de 4 mil beneficiários em todo o país.⁴¹ Isso se mostra em contraste com os 10 mil beneficiários do defeso da BH do rio Paraguai em 2017 (tabela 5), bacia que espelha no Brasil o defeso que incide no território paraguaio. É altamente recomendável, também, a inserção de uma sub-rotina para a inspeção e a contagem de parcelas nos sistemas computacionais usados pelo INSS. O limite de parcelas seria aquele definido nas portarias de defeso. Antes do processamento final para a liberação dos pagamentos, essa sub-rotina seria acionada automaticamente e inspecionaria a totalidade dos registros associados ao requerente, de maneira a garantir que o quantitativo de parcelas estaria dentro do valor esperado para o defeso informado, liberando também o pagamento eventual de parcelas adicionais, caso sejam legítimas, como quando decorrentes de decisão judicial, por exemplo. Em caso de incompatibilidade, o pagamento seria glosado e passaria por um processo de inspeção com vistas a sanar eventuais irregularidades. Essa sub-rotina poderia ser replicada nos sistemas operados pelo órgão gestor da pesca e pela Caixa, aumentando a segurança do processamento dos pagamentos.

Como anteriormente mencionado em relação a regras de operação do SD, quando constatado o recebimento de valor indevido, existe a obrigação de restituição pelo trabalhador, com correção pelo INPC, por ocasião de nova habilitação ao SD, sendo realizada a compensação dos valores a serem restituídos com o saldo de valores do novo benefício.⁴² Com exceção de 2022, quando os resultados indicam que ocorreu o cancelamento de quantitativo expressivo de pagamentos provavelmente em consequência da Operação Tarrafa, não se identificou nos registros administrativos do SD a inscrição de restituições (apêndice B) em escala compatível com aquela esperada a partir dos quantitativos de parcelas indevidas pagas a beneficiários do SD identificadas pela pesquisa (tabela 17).

Adicionalmente, como podem ser pagamentos indevidos associados a fraudes, como no caso da Operação Tarrafa, seria esperado haver registro da imposição de

41. Ver: <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/asistencia-pescadores>.

42. Resolução Codefat nº 957/2022, disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2024/01/Resolucao-no-957-de-21-de-setembro-de-2022-Revisao-do-SD.pdf>.

algum tipo de sanção administrativa, como a suspensão ou mesmo o cancelamento de RGPs, como determina o regulamento do programa.⁴³ Entretanto, não foram identificadas medidas nesse sentido, o que é surpreendente, considerando-se a dimensão das fraudes levantadas pela Operação Tarrafa em 2022, por exemplo. Em uma consulta ao *Diário Oficial da União*,⁴⁴ foi identificada cerca de uma dúzia de portarias do MPA em 2024 com cancelamentos de RGPs, a grande maioria dos casos tendo como motivação pedido por parte do portador, e dois casos por óbito. Além dessas, existe a já mencionada Portaria MPA nº 375/2024, que estabeleceu procedimentos para o recadastramento de 192.279 licenças de pescadores e pescadoras profissionais e que teria tido impacto no volume de desvios operacionais indicados em 2024 com base na metodologia utilizada nesta pesquisa (gráfico 11). Entretanto, o impacto pode ter sido temporário, à medida que os RGPs suspensos associados à Portaria nº 375/2024 tenham sido reativados, após a realização do devido recadastramento. Outras treze portarias com suspensões, entre 2020 e 2022, são listadas no sítio do MPA,⁴⁵ todas com motivação relacionada a inconsistências nos dados cadastrais ou em documentos, ou ainda por decisão administrativa. Dessa forma, pelas informações levantadas, nenhuma das medidas recentes teria caráter de sanção administrativa motivada por fraude perpetrada contra o SD. Assim, os anos recentes da operação do programa incluem muitas incógnitas.

Os resultados desta pesquisa indicam haver inconsistências nos registros administrativos do programa, como no caso das informações do RGP, CPF e NIS, e possíveis desvios de recursos públicos associados à operação dos pagamentos, que representariam desconformidades na aplicação das regras do programa. Recentes definições sobre o pagamento retroativo dos dez defesos suspensos em 2015 e a adoção dos protocolos regularmente emitidos como comprovantes da atuação legal de trabalhadores da pesca podem implicar o aumento do peso do programa sobre o orçamento público. Carga adicional viria, também, da compensação por eventos climáticos extremos, que se tornaram comuns em anos recentes, e que podem aumentar com a progressão das mudanças climáticas.

Os últimos esforços do governo federal para a avaliação do programa (Brasil, 2019a; 2021) são anteriores ao período que esta pesquisa mostrou ser crítico para a compreensão de sua situação atual e das implicações que desdobramentos recentes

43. Ver: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mpa-n-127-de-29-de-agosto-de-2023-506365296>.

44. Disponível em: <https://www.gov.br/imprensa nacional/pt-br>.

45. Disponível em: <https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/cadastro-registro-e-monitoramento/pescador-e-pescadora-profissional/suspensao-de-rgp-pescador-profissional>.

TEXTO para DISCUSSÃO

podem vir a ter. Recomenda-se a realização de uma auditoria cobrindo esse período mais recente, a partir de 2019, para detalhar de maneira precisa os achados delineados pela pesquisa e avançar na proposição de medidas adicionais para a correção e o aperfeiçoamento do programa.

4 SÍNTESE DOS RESULTADOS E CONCLUSÕES

A inspeção dos dados da operação do SD disponíveis no *Portal da Transparência* indica que ocorreram mudanças na forma de inserção de dados em duas das três variáveis utilizadas na identificação dos beneficiários do SD: o CPF e o RGP. A partir de 2019, o CPF deixou de ser informado em cerca de metade dos registros das operações (o campo aparece vazio), sendo possível que o problema seja consequência de falha no processo de extração dos dados para publicação no portal. No caso do RGP, embora o campo seja preenchido, em cerca de metade dos registros a informação que aparece não corresponde ao RGP do beneficiário. Nesses casos, a mudança se deve, em grande medida, à determinação judicial que passou a permitir o uso de protocolos na inscrição de requerimentos de SD, em vez do RGP. Uma normativa do INSS em 2020 determinou que os requerimentos inscritos com protocolos passassem a conter o valor “001” para indicar tal situação. Entretanto, inspeção dos registros mostrou a ocorrência de valores distintos de “001” na indicação de requerimentos feitos com protocolos (variações de valores começando por sequências de “0” e finalizados com “1”), e ainda casos de beneficiários que teriam RGP em requerimento de 2020, mas que tiveram requerimento cadastrado como sendo de portadores de protocolo em 2021. Essas e outras situações assemelhadas indicam haver desconformidades na aplicação da normativa do INSS no cadastro dos requerimentos de SD.

A terceira variável identificadora, o NIS, apresentou características adequadas para utilização com tal finalidade na pesquisa. Mesmo assim, foi necessário excluir uma pequena fração (7.446) de um total de 34.426.070 registros (ou 0,02% total), correspondente a situações em que um mesmo NIS aparecia associado a mais de um beneficiário. Aproximadamente 82% dos registros com esse problema pertencem ao Maranhão, ao Pará e ao Amazonas. Um desses beneficiários teria recebido 228 SMs em 2015, R\$ 179.664,00 em valores da época, ou R\$ 270.918,04 em valores de 2024. Tais achados sugerem a existência de alguma irregularidade ou, ainda, falhas no cadastro ou na exportação dos registros da operação do programa SD.

O sistema de codificação dos registros de SD desenvolvido se mostrou adequado para os propósitos da pesquisa e evidenciou que a maior parte deles se refere, em

determinado ano-calendário, ao pagamento de parcelas com valores correspondentes a um SM, havendo ainda um quantitativo menor de registros correspondentes a múltiplos de SMs. Para a maior parte das análises, foi utilizado o ano-defeso (ou ciclo de defeso). O ano-defeso corresponde a valores de SM de determinado ano-calendário mais os valores complementares pagos no ano-calendário subsequente, uma vez que fração importante dos defesos tem início no final do ano-calendário e se estende aos primeiros meses do ano-calendário seguinte.

No processo de codificação dos registros foram identificadas operações associadas a anos tão antigos quanto 1994. Provavelmente tais registros seriam consequência de decisões sobre recursos administrativos interpostos por beneficiários e que foram sendo processados ao longo dos anos. Dessa forma, em todos os anos, parte dos pagamentos, embora em quantitativo bastante reduzido, corresponderia a ajustes de passivos gerados em defesos passados. O total de gastos com os pagamentos de SD entre janeiro de 2013 a junho de 2024 foi de R\$ 43,08 bilhões.

No caso da descrição dos defesos, foram utilizados os registros de 2017, o último ano em que tal informação foi publicada no *Portal da Transparência*. Dessa forma, foram consideradas as informações identificadoras dos defesos correspondentes a esse ano-calendário, tendo em vista a indisponibilidade dos registros complementares no *Portal da Transparência* a partir de 2018. Em 2017, foram operados 36 defesos, sendo que atualmente existem 56. Dos defesos então existentes, apenas um foi revogado, em 2018, que era destinado a certos açudes baianos, enquanto três defesos adicionais, todos marinhos, foram instituídos. Os defesos em águas continentais tendem a iniciar no último trimestre do ano (dezesseis dos dezessete operados em 2017), enquanto os defesos marinhos tendem a ser mais complexos, envolvendo várias etapas. Apenas cinco dos 36 defesos, todos marinhos, tiveram mudanças no período coberto na proibição da pesca, o que reforça o diagnóstico recorrente em avaliações do SD de que o programa carece de revisões nas normativas de defeso.

Os defesos em águas continentais operados em 2017 foram os que alcançaram o maior número de beneficiários (593 mil) e que resultaram em maiores despesas, R\$ 2,77 bilhões, em torno de 87% do total. Os três principais defesos em águas continentais foram os das BHs do rio Amazonas, o das BHs do Maranhão e o dos rios Tocantins-Gurupi. No caso dos defesos marinhos, os mais importantes foram os que se aplicam aos camarões do Nordeste, às lagostas e à anchova na costa sul do país. A quantidade média de parcelas de SD por beneficiário se aproximou bastante da quantidade esperada, estimada a partir dos períodos estabelecidos nos atos normativos que

TEXTO para DISCUSSÃO

instituíram os regimes de proteção. Entretanto, podem ocorrer situações especiais que levam ao pagamento de parcelas extras, como aquelas registradas no Ceará em 2015 e 2016, e em certos municípios da Amazônia em 2023, todos os casos associados a compensações efetuadas devido ao fenômeno climático da seca.

A incidência territorial dos defesos é heterogênea, e os quantitativos acabam sendo influenciados por fatores tão díspares quanto o número de UFs por região e a quantidade de recursos (ou estoques) pesqueiros sob regime de defeso. O primeiro fator, por exemplo, acaba inflando os quantitativos de defesos em águas continentais no Nordeste, tendo em vista que a região possui nove UFs e o recorte territorial dos defesos é, em geral, político. As UFs com o maior quantitativo de defesos registrados em 2017 concentraram-se nas regiões Sudeste e Sul. As UFs litorâneas tendem a apresentar quantitativos maiores de defesos, uma vez que se somam os defesos de recursos pesqueiros de ambientes marinhos e os defesos das BHs. Dos 56 defesos atuais, 25 se destinam ao ambiente das águas continentais (em maior quantidade na região Norte), e 31 são marinhos (mais numerosos no Sudeste e no Sul). Dessa forma, enquanto os quantitativos de beneficiários do SD são maiores no Norte e no Nordeste e em águas continentais, o quantitativo de defesos é superior nas regiões Sudeste e Sul e direcionado a recursos pesqueiros marinhos.

Dos 5.570 municípios brasileiros, 2.882 (51,7%) tiveram registro de defesos operados em 2017. Desses, 2.149 tiveram a incidência de apenas um defeso (74,6% dos municípios), 518 tiveram a incidência de dois defesos e 125 tiveram a incidência de três defesos. Por fim, um total de noventa municípios (3,2%) tiveram entre quatro e onze defesos incidindo em seus territórios.

A investigação dos municípios com as maiores incidências de defesos – São Paulo (onze), Rio de Janeiro (oito), Vitória (seis) e Porto Alegre (cinco), além do Distrito Federal (cinco) – sugere que parte dos registros de incidência seriam consequência de erros na inserção da informação durante o processo de cadastramento dos requerimentos. No caso do Distrito Federal, por exemplo, a UF está situada em uma região onde ocorrem três BHs: São Francisco, Paraná e Tocantins, o que justificaria parte dos defesos incidentes. Entretanto, três dos cinco defesos são inconsistentes com a localização geográfica da UF – BH do Amazonas com oito beneficiários, camarões do Nordeste com quatro beneficiários e BHs da Paraíba com três – e, portanto, aparentam ser erros. Dessa forma, existem registros de defesos que não guardam coerência geográfica com a identidade dos municípios que consta nos registros de pagamentos. Essas

informações incoerentes podem indicar a existência de pagamentos que apresentam algum tipo de vício.

A análise dos municípios com os maiores quantitativos de beneficiários do SD identificou importantes concentrações em três áreas: os territórios sob influência das UHEs de Tucuruí, no Pará, e Sobradinho, na Bahia, e a ilha de Marajó, no Pará. Destacam-se também municípios do interior do Maranhão. Os territórios abrangidos pelas UHEs Tucuruí e Sobradinho possuíam, na época da construção desses empreendimentos, quantitativos importantes de pescadores, e essa característica é mantida até os dias de hoje. Entretanto, o crescimento contínuo e os quantitativos elevados no Pará não são coerentes com as informações disponíveis sobre o impacto do empreendimento na região a jusante da UHE Tucuruí, cuja piscosidade diminuiu significativamente após a construção e o início da operação da usina, enquanto o quantitativo de beneficiários aumentou vertiginosamente. Matéria jornalística de 2011 já identificava o Pará como o campeão de fraudes contra o SD no país, com dez municípios entre os quinze com maior ocorrência de fraudes no Brasil, a maioria do arquipélago de Marajó (Pará..., 2011). Os resultados da pesquisa são semelhantes aos achados de um estudo anterior (Gouveia *et al.*, 2015), indicando que, passada uma década, persistem padrões anômalos de crescimento do quantitativo de beneficiários do programa SD em certos territórios paraenses.

Até 2015, havia um sistema de monitoramento do programa SD, realizado pelo MTE, mas foi descontinuado. O encerramento do monitoramento ocorreu por volta da época da transferência da operação do SD do MTE para o INSS. A partir de documentos oficiais, foram levantadas informações sobre os gastos e o quantitativo de beneficiários atendidos pelo programa SD, de forma a comparar tais registros oficiais com os resultados da pesquisa. Essa comparação indicou diferenças, a maior, entre os valores oriundos do *Siga Brasil*, que registra a execução orçamentária do governo federal, e os valores derivados dos registros do programa SD baixados do *Portal da Transparência*, para vários anos do período coberto pela pesquisa. Esse comportamento sugere que faltariam registros da operação de pagamentos nos dados do programa disponíveis no portal, e é consistente com achados derivados do processo de codificação dos dados, que encontrou lançamentos de valores de restituição de SD sem o correspondente lançamento dos pagamentos.

No caso das estimativas dos quantitativos anuais de beneficiários do SD, foi identificada semelhança nas tendências entre os dados de monitoramento e as estimativas obtidas a partir dos dados do *Portal da Transparência*. Entretanto, em alguns anos

TEXTO para DISCUSSÃO

aparecem diferenças importantes nos quantitativos. Em 2015 e 2021, por exemplo, as diferenças foram da ordem de 100 mil beneficiários, a menos e a mais, respectivamente, entre os dados de monitoramento oficial do programa e os valores estimados pela pesquisa a partir dos registros das operações de SD do *Portal da Transparência*. Discrepâncias no dimensionamento do quantitativo de beneficiários já haviam sido identificadas no passado, o que gera incertezas quanto ao real alcance do programa. Em 2018, por exemplo, de acordo com levantamentos de uma avaliação do programa SD realizada pelo ME, a diferença no quantitativo alcançou mais de 173 mil beneficiários (Brasil, 2019a).

Considerando-se o quantitativo de beneficiários por região e UF, os maiores contingentes estão nas regiões Nordeste e Norte, com tendências heterogêneas ao longo do tempo, dependendo da UF, com algumas apresentando forte crescimento no quantitativo de beneficiários (Pará, Maranhão, Piauí e Paraíba) e, as demais, estabilidade ou mesmo redução, especialmente quando se avaliam as tendências entre 2013 e 2023. Para a maioria das UFs, o retorno da emissão de RGPs em 2021 ocorreu concomitantemente ao aumento dos beneficiários ao longo dos anos finais da série. Tal comportamento também foi registrado para a maioria das demais UFs das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Dessa maneira, globalmente, os quantitativos de beneficiários diminuíram entre 2013 e 2023 nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste – exceto o Distrito Federal, mas nesse caso os quantitativos são muito pequenos. Tais tendências ocorrem em contraste com o Norte e o Nordeste, devido ao incremento significativo registrado no Pará, no Maranhão, no Piauí e na Paraíba.

As estimativas produzidas pela pesquisa indicam forte ampliação no acesso de novos beneficiários ao SD em anos recentes e, também, no quantitativo de beneficiários que teriam deixado o programa – ou, então, que teriam tido o requerimento do SD indeferido. No caso dos novos beneficiários, parece haver relação entre eles, a admissão dos protocolos para a inscrição dos requerimentos de SD em 2020 e a reativação da emissão de RGPs a partir de 2021. Avaliando no contexto dos doze anos abarcados pela pesquisa, foi possível registrar que a suspensão da emissão de RGPs entre 2014 e 2021 implicou uma redução importante no acesso de novos beneficiários ao programa.

O quantitativo de parcelas por beneficiários e por ciclo de defeso indicou que aproximadamente 20% das parcelas pagas entre 2013 e junho de 2024 foram destinadas a beneficiários que receberam quantitativos maiores do que quatro parcelas. Esse quadro sugere a ocorrência de desvios operacionais, com o recebimento de parcelas além do quantitativo permitido pelos regulamentos do programa, sendo compatíveis com

os identificados pela Operação Tarrafa, deflagrada pela PF em 2022, que encontrou a inscrição de milhares de parcelas irregulares.

Foram desenvolvidas quatro hipóteses considerando o grau de irregularidade desses pagamentos, de forma que o suposto vazamento de recursos públicos nesses quase doze anos estudados foi estimado entre R\$ 2 bilhões e quase R\$ 9 bilhões. O mais provável é que o valor verdadeiro esteja mais próximo do limite superior. Esses desvios operacionais e os passivos indicam ser imperativo uma revisão criteriosa no programa.

Cabe destacar que as estimativas dos quantitativos de parcelas recebidas por ciclos de defeso pelos beneficiários do programa, que foram a base para o cálculo do valor desviado, serão tão mais acuradas quanto maior for a aderência dos registros administrativos às premissas utilizadas no processo de codificação, classificação e contagem das parcelas, ou seja, de que o cadastramento dos requerimentos de SD tenha se dado tempestivamente, e que o pagamento de parcelas de defesos passados por meio de pleitos administrativos ou judiciais tenha sido pouco importante.

A alta compatibilidade entre as estimativas da pesquisa para o volume de recursos desviado em 2022, de acordo com as informações veiculadas à época pela PF no contexto da Operação Tarrafa, sugere que a aderência tenha sido satisfatória. Já a segunda premissa, relacionada ao impacto de eventuais pleitos administrativos ou judiciais, pode ter se tornado mais importante nos últimos anos do período estudado, assim como o pagamento de compensações a beneficiários do programa devido a eventos climáticos extremos. A escala dos desvios operacionais e as estimativas dos passivos indicam ser imperativo uma revisão criteriosa no programa.

Uma medida fundamental é o aperfeiçoamento da focalização do programa, com uma melhor definição do perfil do pescador profissional artesanal e outros critérios socioeconômicos. O Paraguai, que possui um programa semelhante ao SD, além de adotar critérios laborais para a concessão do subsídio, avalia o nível de pobreza do pescador, bem como utiliza um período menor para o defeso. É altamente recomendável, também, a inserção de uma sub-rotina para a inspeção e a contagem de parcelas nos sistemas computacionais usados pelo INSS, responsável pela inscrição dos requerimentos. O limite de parcelas seria aquele definido nas portarias de defeso. Essa sub-rotina poderia ser replicada nos sistemas operados pelo órgão gestor da pesca e pela Caixa, aumentando a segurança do processamento das parcelas.

TEXTO para DISCUSSÃO

Destaca-se, ainda, que, embora os regulamentos do programa especifiquem a obrigação de restituição de valor recebido indevidamente por parte do trabalhador, os registros administrativos do SD utilizados na pesquisa não identificaram a inscrição de restituições em escala compatível com aquela esperada a partir dos quantitativos de parcelas pagas indevidamente estimados pela pesquisa. A despeito de denúncias e da atuação da PF no combate às fraudes no SD, a pesquisa não identificou evidências da imposição de sanções administrativas relacionadas a esses desvios operacionais. De uma maneira geral, os resultados indicam que houve uma deterioração na qualidade da operação do programa após o processamento dos requerimentos migrar do MTE para o INSS, em 2015. Ademais, é notável que um programa com histórico de fraudes, escala e impacto orçamentário tão significativos não possua um sistema de monitoramento centralizado, nos moldes – no mínimo – daquele que existiu quando operado pelo MTE.

As últimas avaliações do programa pelo governo federal (Brasil, 2019a; 2021) são anteriores ao período que esta pesquisa mostrou ser o mais crítico para a compreensão de sua situação atual e das implicações que desdobramentos recentes podem vir a ter, como o pagamento retroativo de defesos e o aumento de compensações por eventos climáticos extremos. Recomenda-se a realização de uma auditoria cobrindo esse período mais recente, a partir de 2019, para descrever de maneira precisa os achados delineados pela pesquisa e avançar na proposição de medidas adicionais para a correção e aperfeiçoamento do programa.

REFERÊNCIAS

AMARAL, A. R. P. A nova Sento-Sé e os impactos socioambientais provocados pela construção da barragem de Sobradinho. **Ouricuri**, Juazeiro, v.13, n. 1, p. 88-101, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.uneb.br/index.php/ouricuri/article/view/17046>.

ANDRADE, R. A. *et al.* **Análise do ecossistema de informações do setor pesqueiro em Manaus e Manacapuru, no estado do Amazonas**. Brasília: IEB, 2023. Disponível em: <https://internews.org/wp-content/uploads/2024/02/Analise-do-ecossistema-de-informacoes-do-setor-pesqueiro-em-Manaus-e-Manacapuru-no-Estado-do-Amazonas-compressed.pdf>.

BARTHOLO, L. *et al.* **Integração de registros administrativos para políticas de proteção social: contribuições a partir da experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2376). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8297/1/TD_2376.PDF.

BELLWOOD, D. R.; WAINWRIGHT, P. C. 2002. The history and biogeography of fishes on coral reefs. In: SALE, P. F. (Ed.). **Coral reef fishes: dynamics and diversity in a complex ecosystem**. San Diego: Elsevier Science, 2002. p. 5-32. Disponível em: <https://fishlab.ucdavis.edu/wp-content/uploads/sites/397/2020/06/Bellwood-Wainwright-2002.pdf>.

BRASIL. Lei nº 8.287, de 20 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego a pescadores artesanais, durante os períodos de defeso. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1991a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8287.htm.

_____. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 1991b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm.

_____. Lei nº 10.779, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.779.htm.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Revizee**: avaliação do potencial sustentável de recursos vivos na Zona Econômica Exclusiva do Brasil – relatório executivo. Brasília: MMA, 2006. 303 p. Disponível em: https://demersais.furg.br/images/producao/2006_relatorio_executivo_revizee.pdf.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento de auditoria TC nº 034.633/2011-1**: avaliação da internalização, nas políticas públicas nacionais, dos objetivos e compromissos assumidos pelo país em decorrência da Conferência Rio 92, análise no âmbito da Agenda 21 e das convenções sobre Mudança do Clima, Diversidade Biológica e Combate à Desertificação – estudo de caso sobre a gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros, determinações e recomendações. Brasília: TCU, 2012. 76 p. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1404%2520ANOACORDAO%253A2012%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 524/2013**. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=451281>.

_____. Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 70**: fiscalização e monitoramento para a sustentabilidade dos recursos pesqueiros. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/866516>.

TEXTO para DISCUSSÃO

_____. Ministério do Trabalho. **Relatório de gestão de 2017**: unidade prestadora de contas – Fundo de Amparo ao Trabalhador. Brasília: MTE, 2018. Disponível em: https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/Relat%C3%B3rio_de_Gest%C3%A3o_FAT_2017.pdf.

_____. Ministério da Economia. **Relatório de avaliação de gastos diretos**: avaliação executiva do seguro-defeso. Brasília: ME, 2019a. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/relatorio_segurodefeso.pdf/.

_____. Ministério do Trabalho. **Relatório de gestão de 2018**: unidade prestadora de contas – Fundo de Amparo ao Trabalhador. Brasília, 2019b. Disponível em: https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o_FAT_2018-CODEFAT.pdf.

_____. Ministério do Trabalho. **Relatório de gestão de 2019**: unidade prestadora de contas – Fundo de Amparo ao Trabalhador. Brasília: MTE, 2020. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2020/11/Item-6-RG-do-FAT-exerc%C3%ADcio-de-2019.pdf>.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1638/2021**: Plenário – auditoria operacional realizada sobre o ordenamento. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/E3/4B/81/0538A710B76D67A7E18818A8/020.982-2019-4-ALC%20-%20Anop_seguro%20defeso.pdf.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência. **Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT**: relatório de gestão – exercício 2021. Brasília: MTE, 2022. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/RG-2021-FAT-versao-atualizada.pdf>.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT**: relatório de gestão – exercício 2023. Brasília: MTE, 2024. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2024/06/RELATORIO-DE-GESTAO-DO-FAT-2023.pdf>.

CAETANO, M. C. **Memória das águas**: práticas culturais e educativas de pescadores artesanais nas ilhas de Abaetetuba – Pará. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Fortaleza, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/7339>.

CAMPOS, A. G.; CHAVES, J. V. **Seguro defeso**: diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1956). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3015>.

CARAM, B. Governo quer revisão de incentivos fiscais e de benefício a pescadores. **Folha de S.Paulo**, 16 abr. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/04/governo-quer-revisao-de-incentivos-fiscais-e-de-beneficio-a-pescadores.shtml>.

CHESF – CENTRAIS ELÉTRICAS DO SÃO FRANCISCO. **Informações sobre comunidades remanescentes de quilombolas e populações tradicionais no entorno do reservatório de Sobradinho**. Brasília: Chesf, 2007.

CHESF – CENTRAIS ELÉTRICAS DO SÃO FRANCISCO; AGROSIG – ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE. **Programa de monitoramento do rio São Francisco durante o período de vazão reduzida**: subprograma de monitoramento da pesca artesanal – relatório 8. Recife: Chesf; Agrosig, 2018. Disponível em: <https://www.chesf.com.br/sustentabilidade/Documents/Relat%C3%B3rio%20-%20Monitoramento%20Pesca%20Artesanal%20-%20Janeiro%202018-3.pdf>.

CHESF – CENTRAIS ELÉTRICAS DO SÃO FRANCISCO; FADURPE – FUNDAÇÃO APOLÔNIO SALLES. **Programa de monitoramento do rio São Francisco durante o período de vazão reduzida**: relatório mensal de monitoramento da pesca artesanal. Recife: Chesf; Fadurpe, 2020. Disponível em: <https://www.chesf.com.br/sustentabilidade/Documents/Relat%C3%B3rio%20-%20Monitoramento%20Pesca%20Artesanal%20-%20Janeiro%202020.pdf>.

CINTRA, I. H. A. *et al.* A pesca no reservatório da usina hidrelétrica de Tucuruí, região Amazônica, Brasil: aspectos biológicos, sociais, econômicos e ambientais. **Acta of Fisheries and Aquatic Resources**, v. 1, n. 1, p. 57-78, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufra.edu.br/jspui/bitstream/123456789/909/1/A%20pesca%20no%20reservat%C3%B3rio%20da%20usina%20hidrel%C3%A9trica%20de%20Tucuru%C3%AD%2C%20regi%C3%A3o%20Amaz%C3%B4nica....pdf>.

CUSTÓDIO, F. Novo prazo prescricional do seguro-defeso 2015. **Migalhas**, 2 abr. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/404564/novo-prazo-prescricional-do-seguro-defeso-2015>.

DIAS NETO, J. **Análise do seguro-desemprego do pescador artesanal**: possíveis benefícios para a gestão pesqueira. Brasília: Ibama, 2017. Disponível em: www.gov.br/ibama/pt-br/phocadownload/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/publicacoes/2017/2017-Analise-do-seguro-desemprego-do-pescador-artesanal-JoseDiasNeto.pdf.

TEXTO para DISCUSSÃO

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Atlas Ambiental do Distrito Federal**. Brasília: SEMARH, 2006. Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/bitstream/123456789/1770/1/Atlas%20ambiental%20-%20DF%20%28PDF%29>.

EM 5 anos, Pará teve mais de meio bilhão de reais em fraudes no seguro defeso, diz PF. **G1**, 17 maio 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/05/17/em-5-anos-para-perdeu-mais-de-meio-bilhao-de-reais-em-fraudes-no-seguro-defeso-diz-pf.ghtml>.

FEARNSIDE, P. Environmental impacts of Brazil's Tucuruí dam: unlearned lessons for hydroelectric development in Amazonia. **Environmental Management**, v. 27, n. 3, p. 377-396, 2001. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s002670010156>.

FERREIRA, F. P. M. **Registros administrativos como fonte de dados**. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 4., 2007, Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos07/1146_RegistrosAdministrativos.pdf.

FONTES, V. B. *et al.* Aspectos da pesca e comercialização de pescado no município de Abaetetuba (PA), p. 15-35. In: CORDEIRO, C. A. M.; SAMPAIO, D. de S.; HOLANDA, F. C. A. F. (Org.) **Engenharia de pesca: aspectos teóricos e práticos**. Guarujá: Científica Digital, 2020. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/books/978-65-89826-24-8.pdf>.

GOUVEIA, N. A. *et al.* O seguro defeso do pescador artesanal: evolução dos recursos e beneficiários no estado do Pará. **Monografias Ambientais**, Santa Maria, v. 14, n. 2, p. 75-85, maio/ago. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/remoa/article/view/17881/pdf>.

GODINHO, H. P.; GODINHO, A. L. Breve visão do São Francisco. In: _____. (Org.). **Águas, peixes e pescadores do São Francisco das Minas Gerais**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. p. 15-24. Disponível em: <http://www.sfrancisco.bio.br/arquivos/GodinhoH001.pdf>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Relação da população dos municípios enviada ao TCU em 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/37734-relacao-da-populacao-dos-municipios-para-publicacao-no-tcu.html>.

INTERDISCIPLINA SLR. **Consultoría para la elaboración del diagnóstico y plan de restauración de medios de vida de pescadores afectados por el dragado del proyecto de la Av. Costanera Sur**. Asunción: Interdisciplina SRL, 2022.

ISAAC, V.; BARTHEM, R. B. Os recursos pesqueiros na Amazônia brasileira. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**, Belém, v. 11, n. 2, p. 295-339, 1995. (Série Antropologia). Disponível em: <http://repositorio.museu-goeldi.br/handle/mgoeldi/550>.

JURAS, A. A.; CINTRA, I. H. A.; LUDOVINO, R. M. R. A pesca na área de influência da usina hidrelétrica de Tucuruí, estado do Pará. **Boletim Técnico Científico do Cepnor**, Belém, v. 4, n. 1, p. 77-88, 2004. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepnor/images/stories/publicacoes/btc/vol04/nota_cientifica01.pdf.

LACERDA, M. A. D.; LACERDA, R. D. O cluster da fruticultura no polo Petrolina/Juazeiro. **Revista de Biologia e Ciência da Terra**, v. 4, n. 1, 2004. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/17598/1/petrolina.pdf>.

MARTINS, D. M. F. *et al.* Impactos da construção da usina hidrelétrica de Sobradinho no regime de vazões no Baixo São Francisco. **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental**, v. 15, n. 9, p. 1054-1061, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeaa/a/HprPKkdPQz5pZJY4NjJWC5k/?format=pdf&lang=pt>.

MELLO, J. Produção estatal de evidências e uso de registros administrativos em políticas públicas. In: KOGA, N. M. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos e evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11348/1/Producao_Estatal_cap14.pdf.

MENDES, E. e GERMANI, G. I. Desterritorialização sob as águas de Sobradinho: ganhos e desenganos. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, 12:30-39, 2010. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/1242/985>.

MÉRONA, B. *et al.* **Os peixes e a pesca no baixo rio Tocantins**: vinte anos depois da UHE Tucuruí. Brasília: Eletronorte, 2010. Disponível em: https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/2021-05/010051893.pdf.

PARÁ é campeão de fraudes contra o seguro-defeso. **DOL**, 16 out. 2011. Disponível em: <https://dol.com.br/noticias/para/noticia-171109-para-e-campeao-de-fraudes-contra-o-seguro-defeso.html?d=1>.

PF desarticula organização criminosa que perpetrava fraudes milionárias no Seguro Desemprego do Pescador Artesanal. **Agência PF**, 28 fev. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2022/03/pf-desarticula-organizacao-criminosa-que-perpetrava-fraudes-milionarias-no-seguro-desemprego-do-pescador-artesanal-1>.

RODRIGUES, E. H. C. **Análise da sustentabilidade da pesca no lago São Francisco, APA da Baixada Maranhense, Brasil**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2014. Disponível em: <https://sigaa.ufma.br/sigaa/verProducao?idProducao=124518&key=5e8c7bda9efee20b847791f16fccdc70>.

TEXTO para DISCUSSÃO

RUFFINO, M. L. (Coord.). **A pesca e os recursos pesqueiros na Amazônia brasileira**. Manaus: Ibama, 2004. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/265594263_A_pesca_e_os_recursos_pesqueiros_na_Amazonia_Brasileira.

SANTANA, A. C. *et al.* Influência da barragem de Tucuruí no desempenho da pesca artesanal, Estado do Pará. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, n. 2, p. 249-266, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/ZY9KK3nWykjKNcPpWyTwh4S/?format=pdf&lang=pt>.

SIGAUD, L. **Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho**. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ, 1986. (Comunicação, n. 9). Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/Q3D00039_0.pdf.

VILELA, P. R. Governo lança novo sistema para recadastrar pescadores profissionais. **Agência Brasil**, 29 jun. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-06/governo-lanca-novo-sistema-para-recadastrar-pescadores-profissionais>.

WEITZMAN, R. Organizações de atingidos pela UHE-Tucuruí: regimes de verdade e constituição de ações coletivas. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, v. 7, n. 2, p. 7-40, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/rever/article/view/3399>.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Defesos vigentes no Brasil

Número de ordem	Ambiente	Espécie	Ato normativo	Início	Término	Área de abrangência	Tipo de pesca
1	Continental	Todas as espécies ocorrentes nos rios	Portaria Ibama/PB nº 1, de 12 de março de 1996	1º mar.	30 abr.	Rios e açudes do domínio da União na Paraíba.	Artesanal
2	Continental	Todas as espécies ocorrentes na região delimitada	Portaria Ibama/AP nº 5, de 17 de outubro de 1997	1º ago.	30 jan.	- Município de Pracuúba - Fazenda Tucunaré, - Fazenda Lago dos Sonhos (Interlagos) Fazenda Lago Comprido e Fazenda Santa Tereza; - município de Amapá, Fazenda Tucumã e Fazenda Redondo; - município de Macapá, ilha do Parazinho, a 1 mil metros de distância da ilha; e - município de Afuá, ilha dos Camaleões a 1 mil metros de distância da ilha.	Artesanal

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Número de ordem	Ambiente	Espécie	Ato normativo	Início	Término	Área de abrangência	Tipo de pesca
3	Continental	Todas as espécies ocorrentes nos lagos	Portaria Ibama/PA nº 18, de 31 de agosto de 1999	1º out.	31 jan.	Lagos de Saracura, Piranhas e Lucrécia, no Canal Grande, no Igarapé da Praia e ilha do Palhão, no município de Santarém, no Pará.	Artesanal
4	Continental	Tucunaré (<i>Cichla spp</i>)	Portaria Ibama/PA nº 19, de 31 de agosto de 1999	1º jan.	31 mar.	Lago de Boa Vista do Cuçari – estado do Pará.	Artesanal
5	Continental	Todas as espécies ocorrentes nas bacias	Portaria Ibama nº 85, de 31 de dezembro de 2003	1º dez.	30 mar.	BHs dos rios Pindaré, Maracaçumé, Mearim, Itapecuru, Corda, Munim, Turiaçu, Flores, Balsas e Grajaú, bem como em igarapés, lagos, barragens e açudes públicos – Maranhão.	Artesanal
6	Continental	Pirarucu (<i>Arapaima gigas</i>)	IN Ibama nº 34, de 18 de junho de 2004	1º dez.	31 maio	BH do rio Amazonas – Amazonas, Pará, Acre e Amapá.	Artesanal
				1º nov.	30 abr.	BH do rio Amazonas – Rondônia.	Artesanal
				1º mar.	31 ago.	BH do rio Amazonas – Roraima.	Artesanal
7	Continental	Tambuí (lambari), de lambari-do-rabo-amarelo (<i>Astyanax bimaculatus</i>) e lambari-do-rabo-vermelho (<i>Astyanax fasciatus</i>)	IN Ibama nº 51, de 21 de setembro de 2004	1º nov.	28 fev.	Reservatórios públicos do território nacional.	Artesanal
8	Continental	Pirarucu (<i>Arapaima gigas</i>)	IN MMA nº 24, de 4 de julho de 2005	1º out.	31 mar.	BH dos rios Araguaia – Tocantins, Goiás, Mato Grosso, Maranhão e Pará.	Artesanal

(Continua)

(Continuação)

Número de ordem	Ambiente	Espécie	Ato normativo	Início	Término	Área de abrangência	Tipo de pesca
9	Continental	Tambaqui (<i>Colossoma macropomum</i>)	IN MMA nº 35, de 29 de setembro de 2005	1º out.	31 mar.	BH do rio Amazonas – Amazonas, Pará, Acre, Amapá, Roraima, Rondônia e Mato Grosso.	Artesanal
10	Continental	Todas as espécies ocorrentes na bacia	IN MMA nº 40, de 18 de outubro de 2005	15 nov.	16 mar.	BH do rio Parnaíba – Maranhão, Piauí e Ceará.	Artesanal
11	Continental	Todas as espécies ocorrentes nos rios	Portaria Ibama nº 48, de 5 de novembro de 2007	5 nov.	29 fev.	Mato Grosso	Artesanal
		Dourada (<i>Brachyplatystoma rosseauii</i>), piraliba (<i>Brachyplatystoma filamentosum</i>), pirapitinga (<i>Piaractus brachipomus</i>), capatari (<i>Pseudoplatystoma tigrinum</i>), aruanã (<i>Osteoglossum bicirrhosum</i>), jaraqui (<i>Semaprochilodus</i> spp), mapará (<i>Hypophthalmus</i> spp), sardinha (<i>Triportheus</i> spp), matrinxã (<i>Brycon</i> spp) e pacu (<i>Mylossoma</i> spp).		15 nov.	15 mar.	Acre	
		Pirapitinga (<i>Piaractus brachipomus</i>), mapará (<i>Hypophthalmus</i> spp), sardinha (<i>Triportheus</i> spp), pacu (<i>Mylossoma</i> spp), aruanã (<i>Osteoglossum bicirrhosum</i>) e matrinxã (<i>Brycon</i> spp).		15 nov.	15 mar.	Amazonas	

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Número de ordem	Ambiente	Espécie	Ato normativo	Início	Término	Área de abrangência	Tipo de pesca
11	Continental	Pescada (<i>Plagioscion squamosissimus</i>), surubim (<i>Pseudoplatystoma fasciatum</i>), caparari (<i>Pseudoplatystoma tigrinum</i>) pirapitinga (<i>Piaractus brachipomus</i>), jatuarana (<i>Brycon</i> spp). Todas as espécies, excetuando-se piranha (<i>Pygocentrus nattereri</i>), piauí (<i>Leporinus</i> spp), pirarara (<i>Phractocephalus hemiliopterus</i>), traíra (<i>Hoplias malabaricus</i>), cuiú-cuiú (cubiú) (<i>Oxydoras niger</i>), branquinha (<i>Curimata inornata</i>), bodo (<i>Liposarcus pardalis</i>), pacu (<i>Myleus</i> spp), jaú (<i>Paulicea luetkeni</i>), acará (<i>Astronotus ocellatus</i>) e jaraqui (<i>Semaprochilodus insignis</i>).	Portaria Ibama nº 48, de 5 de novembro de 2007	15 nov.	15 mar.	Bacia do rio Madeira e bacia dos rios Guaporé e Mamoré – Rondônia.	Artesanal

(Continua)

(Continuação)						
Número de ordem	Ambiente	Espécie	Ato normativo	Início	Término	Área de abrangência
11	Continental	Aracu (<i>Schizodon</i> spp), piaui (<i>Leporinus</i> spp), curimatã (<i>Prochilodus nigricans</i>), tambaqui (<i>Colossoma macropomum</i>), pirapitinga (<i>Piaractus brachypomus</i>), pacu, pacu-ferro (<i>Myelus</i> spp e <i>Mylossoma</i> spp), matrinxã ou jatuarana (<i>Brycon cephalus</i>), branquinha (<i>Curimata amazonica</i> , <i>C. inorata</i> , <i>C. tamaz</i> e <i>C. cyprnoides</i>), curupeté (<i>Utiaritchthys senuaebragai</i>), cumaru (<i>Myleus</i> sp), trairão (<i>Hoplias lacerdae</i>), traíra (<i>Hoplias malabaricus</i>), jeju (<i>Hoplerythrinus unitaeniatus</i>), anujá (<i>Parauchenipterus galeatus</i>), tamoatã (<i>Holphosternum litoralle</i>), apaiari (<i>Astronotus ocellatus</i>), aruanã (<i>Osteoglossum bicirrhosum</i>) e pirapema (<i>Megalops atlanticus</i>).	Portaria Ibama nº 48, de 5 de novembro de 2007	15 nov.	15 mar.	Amapá: bacia do rio Amazonas e seus tributários; e bacias dos rios Araguari, Flexal, Cassiporé, Calçoene, Cunani, Uaçá e seus tributários.
		Pirapitinga (<i>Piaractus brachypomus</i>), curimatã (<i>Prochilodus nigricans</i>), mapará (<i>Hipophthalmus</i> spp), aracu (<i>Schizodon</i> spp), pacu (<i>Myleus</i> spp e <i>Mylossoma</i> spp), jatuarana (<i>Brycon</i> spp), fura-calça (<i>Pimelodina flavipinnis</i>) e branquinha (<i>Curimata amazonica</i> , <i>C. inorata</i>)		15 nov.	15 mar.	Pará
		Todas as espécies ocorrentes nos rios		1º mar.	30 jun.	Roraima
(Continua)						

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Número de ordem	Ambiente	Espécie	Ato normativo	Início	Término	Área de abrangência	Tipo de pesca
11	Continental	Aracu (<i>Schizodon</i> spp), piaú (<i>Leporinus</i> spp), curimatã (<i>Prochilodus nigricans</i>), jeju (<i>Hoplerythrinus unitaeniatus</i> e <i>Erythrinus erythrinus</i>), pacu (<i>Mylois</i> spp e <i>Mylossoma</i> spp), traíra (<i>Hoplias malabaricus</i>), tamoatã (<i>Hoplosternum</i> spp), apaíari (<i>Astronotus ocellatus</i>), cachorro-de-padre ou anujá (<i>Parauchenipterus galeatus</i>) e piranha (<i>Pygocetrus nattereri</i>).	Portaria Ibama nº 48, de 5 de novembro de 2007	1º jan.	30 abr.	Rios da ilha de Marajó – Pará.	Artesanal
12	Continental	Todas as espécies ocorrentes na bacia	Portaria Ibama nº 50, de 5 de novembro de 2007	1º nov.	28 fev.	BH do rio São Francisco – Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Goiás e Distrito Federal.	Artesanal
				1º nov.	30 abr.	Lagoas marginais da BH do rio São Francisco – Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Goiás e Distrito Federal.	Artesanal
13	Continental	Todas as espécies ocorrentes na bacia	Portaria Ibama nº 4, de 28 de janeiro de 2008	1º fev.	30 abr.	BHs dos rios Acaraú, Banabuiú, Coreaú, Curu, Jaguaribe, Poti (sub-bacia do rio Parnaíba) e Salgado, assim como nas águas continentais das bacias metropolitanas e do litoral – Ceará.	Artesanal
14	Continental	Todas as espécies ocorrentes na bacia	IN Ibama nº 193, de 2 de outubro de 2008	1º out.	31 jan.	BH do rio Uruguai – Santa Catarina e Rio Grande do Sul.	Artesanal

(Continua)

(Continuação)

Número de ordem	Ambiente	Espécie	Ato normativo	Início	Término	Área de abrangência	Tipo de pesca
15	Continental	Todas as espécies ocorrentes na bacia	IN Ibama nº 195, de 2 de outubro de 2008	1º nov.	28 fev.	BHs do Sudeste – Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná, excetuando-se as áreas das BHs dos rios Paraná e São Francisco.	Artesanal
16	Continental	Todas as espécies ocorrentes na bacia	IN Ibama nº 196, de 2 de outubro de 2008	1º nov.	28 fev.	BHs do leste – Sergipe, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo, excetuando-se a área da BH do rio São Francisco.	Artesanal
17	Continental	Todas as espécies ocorrentes na bacia	IN Ibama nº 197, de 2 de outubro de 2008	1º nov.	31 jan.	Bacias do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, exceto a BH do rio Uruguai; lagoas do Peixe; lagoa dos Patos; lagoas costeiras de Tramandaí, Armazém, Custódia e Manoel Vicente; e lagoas costeiras e baías do estado de Santa Catarina.	Artesanal
18	Continental	Todas as espécies ocorrentes na bacia	IN Ibama nº 201, de 22 de outubro de 2008	5 nov.	29 fev.	BH do rio Paraguai – Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul.	Artesanal
19	Continental	Surubim (<i>Pseudoplatystoma fasciatum</i>), mandubé (<i>Ageneiosus</i> sp), barba-chata (<i>Pinirampus pirinampu</i>), e todas as espécies de piauí (<i>Leporinus</i> spp). Todas as espécies ocorrentes nos rios	IN Ibama nº 205, de 24 de outubro de 2008	15 nov.	15 mar.	Rio Abunã e seus afluentes – Acre e Rondônia. Rio Acre e seus afluentes – Acre e Amazonas.	Artesanal
20	Continental	Curimatã (<i>Prochilodus</i> spp); piauí (<i>Schizodon</i> sp); sardinha (<i>Triportheus angulatus</i>); e branquinha (<i>Curimatidae</i>).	IN Ibama nº 209, de 25 de novembro de 2008	1º dez.	28 fev.	Rios, riachos, lagoas, açudes públicos e privados, e represas – Rio Grande do Norte.	Artesanal

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Número de ordem	Ambiente	Espécie	Ato normativo	Início	Término	Área de abrangência	Tipo de pesca
21	Continental	Curimatã (<i>Prochilodus spp</i>); piauí (<i>Schizodon sp</i>); sardinha (<i>Triportheus angulatus</i>); e branquinha (<i>Curimatidae</i>).	IN Ibama nº 210, de 25 de novembro de 2008	1º dez.	28 fev.	Rios, riachos, lagoas, açudes públicos e privados, e represas – Paraíba.	Artesanal
22	Continental	Todas as espécies ocorrentes na bacia	IN Ibama nº 25, de 1 de setembro de 2009	1º nov.	28 fev.	BH do rio Paraná – Minas Gerais, Goiás, São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina. Não inclui reservatório do lago Paranoá, no Distrito Federal.	Artesanal
23	Continental	Todas as espécies ocorrentes na bacia	INI MPA-MMA nº 12, de 25 de outubro de 2011	1º nov.	28 fev.	BH do rio Araguaia – Goiás, Mato Grosso, Tocantins e Pará.	Artesanal
24	Continental	Todas as espécies ocorrentes na bacia	INI MPA-MMA nº 13, de 25 de outubro de 2011	1º nov.	28 fev.	Bacia dos rios Tocantins e Gurupi – Goiás, Mato Grosso, Tocantins, Pará e Maranhão.	Artesanal
25	Continental	Todas as espécies ocorrentes na bacia	INI nº 10, de 3 de março de 2017	1º out.	31 jan.	Rios das BHs dos rios Amazonas, Araguaia-Tocantins e Paraguai – Mato Grosso.	Artesanal
26	Marinho	Bagres (<i>Genidens genidens</i> , <i>Netuma barba</i> ou <i>Tachysurus barbus</i> , <i>Tpsulonophorus</i> e <i>T. agassisi</i>), revisados taxonomicamente para <i>Genidens genidens</i> , <i>Genidens barbus</i> e <i>Cathorops agassizii</i> .	Portaria Sudepe nº 42, de 18 de outubro de 1984	1º jan.	31 mar.	Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo.	Artesanal e industrial
27	Marinho	Ostra	Portaria Sudepe nº 40, de 16 de dezembro de 1986	18 dez.	18 fev.	São Paulo e região estuarina lagunar de Paranaguá – Paraná.	Artesanal

(Continua)

(Continuação)

Número de ordem	Ambiente	Espécie	Ato normativo	Início	Término	Área de abrangência	Tipo de pesca
28	Marinho	Robalo, robalo-branco, camurim ou barriga-mole (<i>Centropomus parallelus</i> , <i>Centropomus undecimalis</i> e <i>Centropomus spp.</i>).	Portaria Ibama nº 49, de 13 de maio de 1992	15 maio	31 jul.	Espírito Santo e Bahia.	Artesanal
29	Marinho	Todas as espécies de camarões	Portaria Ibama nº 133, de 8 de dezembro de 1994	15 dez.	15 fev.	Baias do estado do Paraná	Artesanal
30	Marinho	Manjuba (<i>Anchoviella spp.</i>)	Portaria Ibama/Supes/ES nº 1, de 14 de janeiro de 1998	15 abr. 1º jul.	15 maio 31 dez.	Rio Doce e águas interiores – Espírito Santo.	Artesanal
31	Marinho	Caranguejo-uçá (<i>Ucides cordatus</i>)	Portaria Ibama nº 52, de 30 de setembro de 2003	1º out. 1º dez.	30 nov. 31 dez.	Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Santa Catarina. O primeiro período é de proibição da pesca de machos e fêmeas, o segundo período, somente de fêmeas.	Artesanal
32	Marinho	Caranguejo-guaíamum (<i>Cardisoma guanhumi</i>)	Portaria Ibama nº 53, de 30 de setembro de 2003	1º out.	31 mar.	Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo. Espírito Santo: conforme o Decreto nº 1499R, de 13 de junho de 2005, está proibida a captura do caranguejo-guaíamum no estado do Espírito Santo.	Artesanal
33	Marinho	Camarão-rosa (<i>Farfantepenaeus paulensi</i>) e camarão-branco (<i>Litopenaeus schmitti</i>).	Portaria Ibama nº 70, de 30 de outubro de 2003	1º nov.	31 jan.	Baía da Babitonga – Santa Catarina.	Artesanal

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)									
Número de ordem	Ambiente	Espécie	Ato normativo	Início	Término	Área de abrangência	Tipo de pesca		
34	Marinho	Todas as espécies ocorrentes na lagoa	IN Seap/PR-MMA nº 2, de 9 de fevereiro de 2004	1º nov.	31 jan.	Lagoas Mangueira e Mirim – Rio Grande do Sul.	Artesanal		
		Camarão-rosa (<i>Farfantepenaeus paulensis</i>)	IN Seap/PR-MMA nº 3, de 9 de fevereiro de 2004	Junho	Janeiro	Lagoa dos Patos – Rio Grande do Sul.	Artesanal		
		Tainha (<i>Mugil platanus</i>)		Junho	Setembro				
		Corvina (<i>Micropogonias furnieri</i>)		Março	Setembro				
		Bagre (<i>Netuma barba</i>)		Junho	Setembro				
				Dezembro	Fevereiro				
35	Marinho	Manjuba (<i>Anchoviella</i> spp)	IN Ibama nº 33, de 16 de junho de 2004	26 dez.	25 jan.	Rio Ribeira de Iguaçu até os locais conhecidos como praia do Lagarto e Prainha, no costão do Icapara até a pedra do Jejava; e na margem da ilha Comprida até o Hotel Maré Alta – São Paulo.	Artesanal		
36	Marinho	Camarão-rosa (<i>Farfantepenaeus brasiliensis</i> e <i>F. subtilis</i>), camarão-de-sete-barbas (<i>Xiphopenaeus kroyeri</i>) e camarão-branco (<i>Litopenaeus schmitti</i>)	IN MMA nº 14, de 14 de outubro de 2004	1º abr.	15 maio	Divisa de Pernambuco e Alagoas até os municípios de Mata de São João e Camaçari – Bahia.	Artesanal e industrial		
				1º dez.	15 jan.	Divisa dos municípios de Mata de São João e Camaçari no Estado da Bahia até a divisa entre a Bahia e o Espírito Santo.			
				1º abr.	15 maio				
				15 set.	31 out.				
37	Marinho	Bagres (<i>Genidens barbus</i> , <i>Netuma planifrons</i> e <i>Genidens genides</i>)	IN MMA nº 17, de 17 de outubro de 2004	15 dez.	31 mar.	BH do rio Tramandai – Rio Grande do Sul.	Artesanal		
38	Marinho	Mexilhão (<i>Perna perna</i>)	IN Ibama nº 105, de 20 de julho 2006	1º set.	31 dez.	Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.	Artesanal		
39	Marinho								
(Continua)									

(Continua)

(Continuação)

Número de ordem	Ambiente	Espécie	Ato normativo	Início	Término	Área de abrangência	Tipo de pesca
40	Marinho	Camarão-rosa (<i>Farfantepenaeus paulensis</i> , <i>F. brasiliensis</i> e <i>F. subtilis</i>), camarão-de-sete-barbas (<i>Xiphopenaeus kroyeri</i>), camarão-branco (<i>Litopenaeus schmitti</i>), camarão-santana ou camarão-vermelho (<i>Pleoticus muelleri</i>) e camarão-barba-ruça (<i>Artemesia longinaris</i>).	Portaria SAP/Mapa nº 656, de 30 de março de 2022	28 jan.	30 abr.	Divisa do Espírito Santo e Rio de Janeiro e Foz do Arroio Chuí – Rio Grande do Sul.	Artesanal e industrial
				1º dez.	28 fev.	Divisa do Espírito Santo e Rio de Janeiro e divisa da Bahia e Espírito Santo.	
41	Marinho	Caranguejo-real (<i>Chaceon ramosae</i>)	IN Seap/PR nº 21, de 1º de dezembro de 2008	1º jan.	30 jun.	Águas jurisdicionais brasileiras em profundidades menores que 700 m – região Sul (Pezzuto et al., 2006).	Industrial
42	Marinho	Caranguejo-vermelho (<i>Chaceon notialis</i>)	IN Seap/PR nº 23, de 4 de dezembro de 2008	1º jul.	31 dez.	Águas jurisdicionais brasileiras em profundidades menores que 600 m – região Sul (Pezzuto et al., 2006).	Industrial
43	Marinho	Anchova (<i>Pomatomus saltatrix</i>)	INI MPA-MMA nº 2, de 27 de novembro de 2009	1º dez.	31 mar.	Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.	Artesanal e industrial
44	Marinho	Robalo, robalo-branco e camurim ou barriga-mole (<i>Centropomus parallelus</i> , <i>Centropomus undecimalis</i> e <i>Centropomus spp.</i>).	IN Ibama nº 10, de 27 de abril de 2009	1º maio	30 jun.	Espírito Santo	Artesanal
45	Marinho	Camarão-rosa (<i>Farfantepenaeus brasiliensis</i> e <i>F. paulensis</i>) e camarão-branco (<i>Litopenaeus schmitti</i>).	IN Ibama nº 21, de 7 de julho de 2009	15 jul.	15 nov.	Complexo lagunar sul de Santa Catarina – lagoas do Camacho, Garopaba do Sul, Imarui, Mirim, Santa Marta, Santo Antônio, outras lagoas marginais e tributários.	Artesanal
46	Marinho	Peixes e crustáceos em geral	INI MPA-MMA nº 2, de 16 de maio de 2013	1º ago.	31 out.	Lagoa de Araruama – Rio de Janeiro.	Artesanal

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Número de ordem	Ambiente	Espécie	Ato normativo	Início	Término	Área de abrangência	Tipo de pesca
47	Marinho	Camarão-rosa (<i>Farfantepenaeus subtilis</i> e <i>Farfantepenaeus brasiliensis</i>), camarão-branco (<i>Litopenaeus schmitti</i>) e camarão-de-sete-barbas (<i>Xiphopenaeus kroyeri</i>).	Portaria Interministerial MDIC-MMA nº 15, de 10 de janeiro de 2018	15 dez.	15 fev.	Amapá, Pará, Maranhão e Piauí.	Artesanal e industrial
48	Marinho	Cherne-verdadeiro (<i>Hyporthodus niveatus</i>) e peixe-batata (<i>Lopholatilus villarii</i>).	Portaria Interministerial SG/PR-MMA nº 40, de 27 de julho de 2018	1º set.	31 out.	Águas jurisdicionais brasileiras – Espírito Santo a Rio Grande do Sul (Brasil 2018a).	Artesanal e industrial
49	Marinho	Garoupa-verdadeira (<i>Epinephelus marginatus</i>)	Portaria Interministerial SG/PR-MMA nº 41, de 27 de julho de 2018	1º nov.	28 fev.	Águas jurisdicionais brasileiras – Bahia a Rio Grande do Sul (Brasil, 2018b).	Artesanal
50	Marinho	Peixes recifais: caranha (<i>Lutjanus cyanopterus</i>), sirigado (<i>Mycteroperca bonaci</i>), garoupa-de-são-tomé (<i>Epinephelus morio</i>) e badejo-amarelo (<i>Mycteroperca interstitialis</i>).	Portaria Interministerial SG/PR-MMA nº 59-C, de 9 de novembro de 2018	1º ago.	30 set.	Águas jurisdicionais brasileiras – Amapá a Rio Grande do Sul (Brasil 2018c).	Artesanal
51	Marinho	Pargo (<i>Lutjanus purpureus</i>)	Portaria Interministerial SG/PR-MMA nº 42, de 27 de julho de 2018	15 dez.	30 abr.	Águas jurisdicionais brasileiras do Amapá à Bahia (Brasil 2018d).	Artesanal e industrial
52	Marinho	Gurijuba (<i>Sciades parkeri</i>)	Portaria Interministerial SG/PR-MMA nº 43, de 27 de julho de 2018	17 nov.	31 mar.	Águas jurisdicionais brasileiras do Amapá ao Maranhão (Brasil 2018e).	Artesanal e industrial
53	Marinho	Sardinha-verdadeira (<i>Sardinella brasiliensis</i>)	IN nº 18, de 10 de junho de 2020	1º out.	28 fev.	Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Santa Catarina.	Artesanal e industrial

(Continua)

(Continuação)

Número de ordem	Ambiente	Espécie	Ato normativo	Início	Término	Área de abrangência	Tipo de pesca
54	Marinho	Caranguejo-uçá (<i>Ucides cordatus</i>)	Portaria SAP/Mapa nº 325, de 30 de dezembro de 2020	2021: 14 jan.; 29 jan.; 28 fev.; e 29 mar.	2021: 19 jan.; 3 fev.; 5 mar.; e 3 abr.	Amapá, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.	Artesanal
				2022: 3 jan.; 2 fev.; 17 fev.; ¹ 3 mar.; e 19 mar.	2022: 8 jan.; 7 fev.; 22 fev.; ¹ 8 mar.; e 24 mar.	Amapá, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.	
				2023: 22 jan.; 21 fev.; e 22 mar.	2023: 27 jan.; 26 fev.; e 27 mar.	Amapá, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.	
55	Marinho	Piramutaba (<i>Brachyplatystoma vaillantii</i>)	IN Mapa nº 6, de 13 de abril de 2020	2024: 12 jan.; 10 fev.; e 11 mar.	2024: 17 jan.; 15 fev.; e 16 mar.	Amapá, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.	Artesanal e industrial
56	Marinho	Lagosta-vermelha (<i>Panulirus argus</i>), lagosta-verde (<i>Panulirus laeviscauda</i>) e lagosta-pintada (<i>Panulirus echinatus</i>)	Portaria SAP/Mapa nº 221, de 8 de junho de 2021	1º nov. (excepcionalmente, em 2021, 1º dez.)	30 abr.	Águas jurisdicionais brasileiras – do Amapá ao Espírito Santo (Dias Neto, 2017).	Artesanal e industrial

Fonte: Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). Disponível em: <https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/pesca/defesossite.xlsx>.
Elaboração do autor.

Nota: ¹ Período se aplica apenas aos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.

Obs.: 1. BH – bacia hidrográfica; Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; IN – Instrução Normativa; INI – Instrução Normativa Interministerial; MMA – Ministério da Pesca e Aquicultura; SAP/Mapa – Secretaria de Aquicultura e Pesca do Mapa; Seap/PR – Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca da Presidência da República; SG/PR – Secretaria-Geral da PR; e Sudepe – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca.

2. Alguns rios listados podem ser considerados área estuarina, um ambiente aquático de transição entre um rio e o mar.

TEXTO para DISCUSSÃO

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de recuperação para espécies ameaçadas: cherne-verdadeiro (*Hyporthodus niveatus*) e peixe-batata (*Lopholatilus villarii*)**. Brasília: MMA, 2018a. Disponível em: http://antigo.mma.gov.br/images/Plano_de_Recuperacao_do_Cherne-verdadeiro_e_do_Peixe-batata.pdf.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de recuperação da garoupa-verdadeira (*Epinephelus marginatus*), no litoral sudeste e sul do Brasil**. Brasília: MMA, 2018b. Disponível em: http://antigo.mma.gov.br/images/Plano_de_Recuperacao_da_Garoupa-verdadeira.pdf.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de recuperação para espécies ameaçadas de peixes recifais: *Mycteroperca interstitialis*, *Mycteroperca bonaci*, *Epinephelus morio* e *Lutjanus cyanopterus***. Brasília: MMA, 2018c. Disponível em: http://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80492/plano_de_recuperacao_recifais/PlanoRecup_recifais_revisado.pdf.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de recuperação do pargo (*Lutjanus purpureus*)**. Brasília: MMA, 2018d. Disponível em: http://antigo.mma.gov.br/images/Plano_de_Recuperacao_do_Pargo.pdf.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de recuperação da gurijuba *Sciades parkeri* (Traill, 1824)**. Brasília: MMA, 2018e. Disponível em: http://antigo.mma.gov.br/images/Plano_de_Recuperacao_da_Gurijuba.pdf.

DIAS NETO, J. **Análise do seguro-desemprego do pescador artesanal: possíveis benefícios para a gestão pesqueira**. Brasília: Ibama, 2017. Disponível em: www.gov.br/ibama/pt-br/phocadownload/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/publicacoes/2017/2017-Analise-do-seguro-desemprego-do-pescador-artesanal-JoseDiasNeto.pdf.

PEZZUTO, P. R. *et al.* O ordenamento das pescarias de caranguejos-de-profundidade (*Chaceon* spp) (Decapoda: Geryonidae) no Sul do Brasil. **Boletim do Instituto de Pesca**, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 229-247, 2006. Disponível em: <https://institutodepesca.org/index.php/bip/article/view/733/715>.

APÊNDICE B

TABELA B.1

Quantidade de registros (saldo após a compensação) das operações de pagamentos e de restituições de seguro-defeso (SD), por ano-calendário, classificadas de acordo com a codificação¹ dos valores dos lançamentos em salários mínimos (SMs) (2013-jun./2024)

(Em unidades)

Registros correspondentes aos defesos associados aos anos incluídos na pesquisa: pagamentos													
Codificação do SM	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
SM2012	236.527	325	62										236.914
SM2012 (2 SMs)											5		5
SM2012 (8 SMs)							1						1
SM2013	2.453.112	122.309	91	2	2								2.575.516
SM2013 (2 SMs)	1												1
SM2013 (4 SMs)	10	2											12
SM2014		2.900.661	202.941	2									3.103.604
SM2014 (5 SMs)									1				1
SM2015			2.500.538	10.983								1	2.511.522
SM2015 (4 SMs)			1										1
SM2016				1.328.245	206.098								1.534.343
SM2016 (3 SMs)					1								1
SM2017					2.373.812	157.166	3		1	1			2.530.983
SM2018						2.521.676	10.109		5	1	2		2.531.793
SM2019							2.260.858	182.801	1	4			2.443.664

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

Registros correspondentes aos defesos associados aos anos incluídos na pesquisa: pagamentos													
Codificação do SM	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
SM2019 (3 SMs)							2						2
SM2020a								421.984	4				421.988
SM2020b								2.608.552	59.895	3			2.668.450
SM2020b (4 SMs)									1				1
SM2021									3.228.663	233.387	1		3.462.051
SM2021 (2 SMs)									6				6
SM2021 (3 SMs)									41				41
SM2021 (4 SMs)									18				18
SM2021 (5 SMs)									3				3
SM2022									2.905.333	104.222		3	3.009.558
SM2022 (2 SMs)										2			2
SM2022 (3 SMs)										22			22
SM2022 (4 SMs)									41	3			44
SM2022 (5 SMs)										2			2
SM2023a											2.478.782		2.478.782
SM2023b											1.253.994	242.315	1.496.309
SM2023b (2 SMs)											100.689	2.078	102.767
SM2024												3.115.383	3.115.383
Subtotal (A)	2.689.650	3.023.297	2.703.633	1.339.232	2.579.911	2.678.844	2.270.973	3.213.337	3.288.638	3.138.797	3.937.698	3.359.780	34.223.790

(Continuação)

(Continua)

Registros correspondentes aos defesos associados aos anos incluídos na pesquisa: restituições													
Codificação do SM	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
SM2012	2				2								4
SM2012 (2 SMs)					2					1			3
SM2012 (3 SMs)					1								1
SM2012 (4 SMs)					1								1
SM2013	14				1								15
SM2013 (2 SMs)	2												2
SM2013 (3 SMs)	1												1
SM2013 (4 SMs)							1						1
SM2014		23											23
SM2014 (2 SMs)		2											2
SM2014 (8 SMs)											1		1
SM2015			32										32
SM2016				6									6
SM2016 (2 SMs)				12									12
SM2016 (3 SMs)				5							1		6
SM2016 (4 SMs)				24									24
SM2016 (5 SMs)									1				1
(Continuação)													

TEXTO para DISCUSSÃO

Registros correspondentes aos defesos associados aos anos incluídos na pesquisa: restituições														
Codificação do SM	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total	
SM2016 (6 SMs)				2							1		3	
SM2016 (7 SMs)				1									1	
SM2016 (8 SMs)				1									1	
SM2016 (9 SMs)											1		1	
SM2016 (10 SMs)									1				1	
SM2017					196								196	
SM2017 (2 SMs)					46								46	
SM2017 (3 SMs)					20								20	
SM2017 (4 SMs)					48								48	
SM2017 (5 SMs)					6								6	
SM2017 (6 SMs)				1									1	
SM2018						49							49	
SM2018 (2 SMs)						128							128	
SM2018 (3 SMs)						63							63	
SM2018 (4 SMs)						218							218	
SM2018 (5 SMs)						8							8	
(Continua)														

(Continuação)

Registros correspondentes aos defesos associados aos anos incluídos na pesquisa: restituições													
Codificação do SM	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
SM2018 (6 SMs)						3							3
SM2018 (7 SMs)						1							1
SM2018 (8 SMs)						2							2
SM2019							68						68
SM2019 (2 SMs)							99						99
SM2019 (3 SMs)							60						60
SM2019 (4 SMs)							390						390
SM2019 (5 SMs)							6						6
SM2019 (6 SMs)							2						2
SM2019 (8 SMs)							3						3
SM2020a								2					2
SM2020a (2 SMs)								1					1
SM2020a (3 SMs)								1					1
SM2020a (4 SMs)								1					1
SM2020b								83					83
SM2020b (2 SMs)								35					35
SM2020b (3 SMs)								15					15

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

Registros correspondentes aos defesos associados aos anos incluídos na pesquisa: restituições													
Codificação do SM	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
SM2020b (4 SMs)								144					144
SM2020b (5 SMs)								1					1
SM2020b (6 SMs)								1					1
SM2020b (8 SMs)								3					3
SM2021									34				34
SM2021 (2 SMs)									136				136
SM2021 (3 SMs)									52				52
SM2021 (4 SMs)									1.263				1.263
SM2021 (5 SMs)									3				3
SM2021 (6 SMs)									3		1		4
SM2021 (7 SMs)									1				1
SM2021 (8 SMs)									12				12
SM2022										22			22
SM2022 (2 SMs)										92			92
SM2022 (3 SMs)										62			62
SM2022 (4 SMs)										1.112			1.112
SM2022 (5 SMs)										11			11
(Continuação)													

Registros correspondentes aos defesos associados aos anos incluídos na pesquisa: restituições													
Codificação do SM	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
SM2022 (6 SMs)										1			1
SM2022 (8 SMs)										9			9
SM2023a											13		13
SM2023a (2 SMs)											9		9
SM2023a (3 SMs)											10		10
SM2023a (4 SMs)											118		118
SM2023a (8 SMs)											2		2
SM2023b											23		23
SM2023b (2 SMs)											79		79
SM2023b (3 SMs)											22		22
SM2023b (4 SMs)											387		387
SM2023b (5 SMs)											2		2
SM2023b (6 SMs)											1		1
SM2023b (8 SMs)											1		1
SM2024												70	70
SM2024 (2 SMs)												48	48
SM2024 (3 SMs)												96	96
SM2024 (4 SMs)												196	196
SM2024 (5 SMs)												2	2
Subtotal (B)	19	25	32	51	324	472	629	287	1.506	1.310	672	412	5.739
(Continua)													

TEXTO para DISCUSSÃO

Registros referentes a defesos anteriores aos anos incluídos na pesquisa: pagamentos													
Codificação do SM	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
SM1994-1995b					15	4	4	4	16	3	5	7	57
SM1994-1995b (2 SMs)				1	6	10	1	2	2	1	2	7	30
SM1994-1995b (3 SMs)						2	2	2	1		2	4	11
SM1994-1995b (4 SMs)					1	6	2	2				7	16
SM1994-1995b (6 SMs)					2	2	2	2					6
SM1994-1995b (7 SMs)												1	1
SM1995-1996	3				10	17	3	4	2	3	12	1	55
SM1995-1996 (5 SMs)												1	1
SM1996-1997		3		1	13	11	7	3	4	4	4	4	54
SM1996-1997 (2 SMs)					5	1		1	2		1	4	14
SM1996-1997 (3 SMs)							1					1	2
SM1996-1997 (4 SMs)						3	1	1		1	1	1	7
SM1996-1997 (5 SMs)									1			1	2
SM1996-1997 (6 SMs)									1				2
SM1996-1997 (7 SMs)					1								1
SM1996-1997 (8 SMs)						1							1
SM1997-1998	15		3	1	14	17	5	3	1	1	6	10	75
SM1998-1999	15	3	6	4	9	9	7	4	2	1	10	5	75

(Continua)

Registros referentes a defesos anteriores aos anos incluídos na pesquisa: pagamentos													
Codificação do SM	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
SM1998-1999 (3 SMs)							1					1	2
SM1998-1999 (5 SMs)						1							1
SM1998-1999 (7 SMs)										1			1
SM1999-2000	26	3	3	4	4	15	9	7	4	2	2	11	17
SM1999-2000 (2 SMs)					3				1	1		1	10
SM1999-2000 (3 SMs)					1		1			1		2	5
SM1999-2000 (4 SMs)					1								1
SM1999-2000 (6 SMs)									1				1
SM1999-2000 (7 SMs)						16				1			17
SM1999-2000 (8 SMs)									1	3			4
SM2000-2001	25	3	3	10	19		9	7	1	1	12	10	100
SM2000-2001 (2 SMs)					1		3		1			2	7
SM2000-2001 (3 SMs)												1	1
SM2000-2001 (5 SMs)							1						1
SM2000-2001 (6 SMs)					1	3				2			6
SM2000-2001 (7 SMs)									10	3	1		14

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Registros referentes a defesos anteriores aos anos incluídos na pesquisa: pagamentos													
Codificação do SM	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
SM2000-2001 (8 SMs)										9	2		11
SM2001-2002	37	8	6	10	31	21	7	2		1	4	4	131
SM2001-2002 (2 SMs)											3	1	4
SM2001-2002 (7 SMs)											4		4
SM2002-2003	45	21	15	9	36	17	8	1		1	2	3	158
SM2002-2003 (2 SMs)						1	2				1	1	5
SM2002-2003 (4 SMs)										1			1
SM2002-2003 (5 SMs)									1				1
SM2003-2004	89	61	20	6	62	33	7	1		1	5	1	286
SM2003-2004 (2 SMs)												1	1
SM2003-2004 (3 SMs)							1						1
SM2003-2004 (4 SMs)									1	4	2		7
SM2004-2005	65	94	26	4	36	55	3				1	4	288
SM2004-2005 (2 SMs)									1			1	2
SM2004-2005 (4 SMs)								4	7	1			12
SM2004-2005 (5 SMs)											5	1	6
SM2005-2006	124	74	25	7	50	61	4	4		1	1	5	356
SM2005-2006 (2 SMs)										1		2	3

(Continua)

Codificação do SM	Registros referentes a defesos anteriores aos anos incluídos na pesquisa: pagamentos												Total
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
SM2005-2006 (4 SMs)										6	8	2	16
SM2006-2007	157	124	39	22	113	64	7	1		5	1	8	541
SM2006-2007 (2 SMs)						1							1
SM2006-2007 (3 SMs)									6	1	5		12
SM2007-2008	347	264	59	7	198	133	19		1		2	6	1.036
SM2007-2008 (2 SMs)						1							1
SM2007-2008 (3 SMs)									6	8			14
SM2008-2009	344	319	73	10	131	94	20	4					995
SM2008-2009 (2 SMs)					1	1			1	1			4
SM2008-2009 (3 SMs)												1	1
SM2010	399	349	67	7	100	129	32		1				1.084
SM2010 (2 SMs)								1	3	7	2		13
SM2011a	105	116	11		24	26	2	1				1	286
SM2011a (2 SMs)									6	9	4		19
SM2011b	119	123	40	1	18	23	12		1			2	339
SM2011b (2 SMs)									13	3	3		19
Subtotal (C)	1.915	1.565	396	104	917	785	176	58	75	87	133	137	6.348

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)													
Registros referentes a defesos anteriores aos anos incluídos na pesquisa: restituições													
Codificação do SM	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
SM1995-1996 (5 SMs)					1								1
SM1996-1997 (5 SMs)							4						4
SM1996-1997 (6 SMs)					2								2
SM2000-2001					1								1
SM2000-2001 (2 SMs)					1								1
SM2001-2002 (7 SMs)											2		2
SM2003-2004 (3 SMs)		9											9
SM2003-2004 (4 SMs)								5					5
SM2005-2006 (8 SMs)									1				1
SM2006-2007	2												2
SM2007-2008	2												2
SM2007-2008 (9 SMs)							1						1
SM2007-2008 (11 SMs)								1					1
SM2008-2009 (6 SMs)		1											1
SM2010	1												1
SM2010 (2 SMs)							1						1
SM2011a (5 SMs)									1				1
SM2011b (3 SMs)						1							1
Subtotal (D)	5	10			5	1	6	6	6	2	2		37
													(Continua)

(Continua)

(Continuação)

Registros com valor zero ou sem relação com o SM													
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Zero (E)	45	80	271	1.395	7.027	10.152	7.293	7.128	12.267	10.619	13.771	8.956	79.004
Sem relação com o SM (F)	1.248	1.599	1.631	1.426	3.574	3.941	1.963	2.089	1.968	2.223	3.726	4.926	30.314
Total (A + B + C + D + E + F)	2.692.882	3.026.576	2.705.963	1.342.208	2.591.758	2.694.195	2.281.040	3.222.905	3.304.454	3.153.038	3.956.000	3.374.213	34.345.232

Fonte: *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Codificação do SM: a sequência de números identifica o ano ou períodos correspondentes. No caso de períodos, o ano inicial e o ano final, separados por (-). O valor entre parênteses, na sequência e quando presente, indica a quantidade de múltiplos de SMs. Por exemplo, 7 SMs indica que o valor codificado corresponde ao registro de lançamento de sete SMs. As letras minúsculas *a* e *b* indicam que ocorreram valores diferentes de SM para um determinado ano, sendo que *a* corresponde ao primeiro valor e *b* ao segundo valor.

Obs.: 1. Os registros nas células com sombreamento cinza referem-se àqueles utilizados nas análises deste *Texto para Discussão*, e que correspondem ao ano-defeso.

2. As células vazias indicam a ausência de registro.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Vivian Barros Volotão Santos

Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Composto em roboto regular 10/12 (texto)
Roboto regular, bold, black 12/14 (títulos)
Roboto regular 10 (gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

