AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA EXPERIÊNCIA DE GESTÃO COLABORATIVA DO INSS NO SEGURO DEFESO

De forma a contornar as restrições que enfrenta na concessão do Seguro Defeso, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) adotou uma política de gestão colaborativa, por meio de parcerias com as entidades representativas dos pescadores artesanais. O presente artigo verifica a hipótese de que a política adotada pode ser capaz de promover ganhos de desempenho sob as dimensões de Efetividade e Equidade, na perspectiva do próprio pescador, na região do litoral sul da Bahia. É empregado o método de Diferenças-em-diferenças, comparando indicadores entre os pescadores atendidos de forma convencional e aqueles objetos da intervenção, durante os períodos de defeso do camarão no Nordeste em 2015 e 2016. Os resultados são complementados com informações levantadas em entrevistas com gestores do INSS e representantes dos pescadores. São verificados ganhos significativos de desempenho, mas apontadas restrições de natureza qualitativa.

Palavras-chave: avaliação de desempenho; seguro defeso; gestão colaborativa.

1 INTRODUÇÃO

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é a maior Autarquia do Governo Federal e um grande representante do *Welfare State* Brasileiro. Além de operacionalizar os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), concede benefícios assistenciais, trabalhistas e indenizatórios. Nos últimos anos, o envelhecimento da força de trabalho e a ampliação de competências do Instituto desequilibraram a relação demanda-oferta de seus serviços (BRASIL, 2014.1). Esta situação agravada com progressivas restrições orçamentárias do Governo Federal, o que levou a administração a investir no redesenho de seus processos, culminando no desenvolvimento de estratégias de Gestão Pública Colaborativa.

Para além da 'delegação' da prestação de serviços a agentes externos, há hoje significativo repertório de modelos de governança para implementação de políticas públicas (e.g., O'TOOLE, 1997; GOLDSMITH e EGGERS, 2004; OSBORNE ET AL, 2015; BOVAIRD, 2016), ampliado pelas possibilidades da Tecnologia da Informação (TI) (SCHUPPAN, 2009). Nesse sentido, o INSS desenvolveu o primeiro protótipo de ferramenta tecnológica para viabilizar modelos colaborativos de atendimento, o "eReq"[1], utilizado no Rio de Janeiro em 2014.

Aprovado o conceito do eReq, ao final de 2016, o investimento trouxe a evolução para o Gerenciador de Tarefas (GET), que hoje é a principal ferramenta do premiado programa INSS Digital (ENAP, 2018). O GET permite a gestão segura, eficiente e quantificável de fluxos de informação digital autenticada e rastreável entre diferentes atores internos (i.e., unidades orgânicas do próprio INSS) e externos (i.e., entidades parceiras que podem intermediar serviços do INSS)[2].

As apostas por trás do investimento foram: 1) a tecnologia aplicada garantiria segurança e rastreabilidade dos processos; e 2) os custos transacionais reduzidos permitiriam inserir atores externos ao INSS na etapa inicial do processo de atendimento, sem necessidade de repasse financeiro. Vislumbrava-se então criar uma rede de atendimento por parcerias segura, eficiente e não-onerosa, por meio de Acordos de Cooperação Técnica (ACTs), onde os parceiros utilizariam um módulo externo de "*front-end*" do GET.

[1] Acrônimo para 'Requerimento Eletrônico'. O eReq foi desenvolvimento e testado na cidade do Rio de Janeiro com empresas conveniadas entre outubro e novembro de 2014, a partir da publicação da Portaria nº 1.184/PRES/INSS, de 30 de setembro de 2014 (INSS, 2014)

[2] O GET foi efetivamente instituído enquanto sistema corporativo do INSS a partir da publicação da portaria nº 91/PRES/INSS, de 19 de janeiro de 2017, que autorizou a experiência-piloto do Projeto INSS Digital na GEX de Mossoró/RN (INSS, 2017).

Tal proposta alinha-se com relevantes teóricos da Gestão Colaborativa[3], que já apontavam para deficiências dos modelos tradicionais do movimento. Agranoff e McGuire (1999) insistiam que a gestão eficiente de serviços públicos em rede (*Network Settings*), apesar de prover agilidade, adaptabilidade e maior capacidade para inovação, dependeria do compartilhamento de objetivos entre as instituições. No caso do INSS Digital, este requisito é cumprido mandatoriamente em virtude da natureza do instrumento utilizado para a formalização das parcerias, o ACT, onde não há contrapartida financeira envolvida.

Ainda, para os autores, a maior restrição enfrentada nos modelos de Gestão Colaborativa eram os elevados custos de comunicação entre parceiros. Mas esta restrição deve ser ponderada com o contexto da época, em que ainda não existia a *internet* de forma plena, requisito fundamental na política do INSS (AGRANOFF e MCGUIRE, 1999).

McGuire (2006) alertava também para o 'Mito da Colaboração': o valor intrínseco da ideia de colaboração, frente à competição inerente à *New Public Management* (NPM), concedeu status de panaceia à Gestão Pública Colaborativa, o que não se verificava na experiência empírica. Para o autor, a efetividade das redes de colaboração dependeria então de uma gestão superior centralizada na burocracia estatal, contradizendo a utopia hierarquicamente plana e auto-organizada. A proposta do INSS opera alinhada a essa preocupação: os parceiros trabalham como "postos avançados", e, portanto, não prescindem de "quartéis generais".

Por fim, Schuppan (2009) percebeu o potencial de impacto da TI sobre o desenho das redes de governança, em virtude de três princípios, identificáveis na proposta do INSS:

1) Modularização: o GET segrega o processo de prestação de serviços em módulos autônomos por etapa, ampliando as possibilidades de arranjos. Com esta lógica, é possível a restrição da atividade da entidade parceira àquelas funções não-privativas do INSS, que envolvem menor discricionariedade.

2) Independência Geográfica: o modelo permite que etapas do processo sejam cumpridas em diferentes unidades físicas do órgão, superando restrições de capacidade operacional local, com reduzidos custos transacionais, pois prescinde do deslocamento de processos ou pessoas.

3) Enriquecimento da Informação: integrado o GET aos demais sistemas de atendimento, e sendo possível a mensuração de entradas e saídas em cada etapa dos processos, facilita-se a utilização de ferramentas de *Business Intelligence - BI* e *CzRM - Customer Relationship Management*[4].

Sem contrapartida financeira, as parcerias seriam compensadas conforme o arranjo e sua natureza: sindicatos e associações ampliariam contatos com filiados, fortalecendo sua legitimidade; entidades públicas subnacionais alavancariam economias locais com a aceleração do pagamento de benefícios em seu território; e entidades filantrópicas agregariam a prestação de serviços do INSS ao seu portfólio.

A Gestão Colaborativa expandiria ainda a cobertura de direitos para além da estrutura instalada do INSS, alcançando regiões antes cobertas apenas por missões esporádicas e atravessadores privados. Para além, seria possível prover serviços ao cidadão a partir de seu relacionamento preexistente com outras instituições: prefeituras podem atrelar serviços do INSS

[3] Termo adaptado do original *Collaborative Public Management* (MCGUIRE, 2006). Vários termos são aplicados ao fenômeno, a depender do enquadramento conceitual. E.g., *Network Settings* (AGRANOFF e MCGUIRE, 1999), C*ross-sectoral Partnerships* (ANDREWS e ENTWISTLE, 2010), Redes/Parcerias (LOTTA, 2017), ou uma subcategoria de *Outsourcing* (SCHUPPAN, 2009; BOVAIRD, 2016).

[4] Ferramentas de BI coletam e organizam informações para a tomada de decisão. CzRMs mapeiam pontos de contato da instituição com o cidadão, para compreender sua jornada e promover ações que antecipem/satisfaçam suas demandas.

a seus equipamentos; o trabalhador pode ser atendido ativa e diretamente pelo sindicato; o idoso acolhido pode ser atendido pela própria entidade acolhedora.

Ocorre que, no final de 2014, antes da disponibilização de todas as ferramentas para a plena implementação da Política de Gestão Colaborativa, no cenário de contenção fiscal, o INSS passou de forma repentina a responder pelo processamento do Seguro Defeso (BRASIL, 2014.2[5]).

O Seguro Defeso é um benefício nascido da luta das organizações representativas dos pescadores artesanais para apoiar suas tecnologias de trabalho tradicionais contra a ameaça do crescimento da pesca industrial (CARDOSO, 2001). Consiste em um valor de um salário-mínimo mensal, pago aos pescadores a título de substituição de renda, durante os períodos anuais de proibição da atividade de pesca, conhecidos como Defesos (ou seja, temporadas fechadas, geralmente para proteção das espécies em seu período de reprodução).

Uma série de estudos sobre os resultados da política revelou graves irregularidades e mesmo indícios de fraudes, colocando o Seguro Defeso na mira da reforma fiscal inaugurada no final de 2014 pelas Medidas Provisórias nº 664 e 665 (BRASIL, 2014.2 e 2014.3). Naquele contexto, o INSS teria então o objetivo de, além de recepcionar e processar os requerimentos do benefício, adotar estratégias para reduzir as irregularidades detectadas (CAETANO ET AL, 2015).

Com efeito, a partir de abril de 2015, o Seguro Defeso injetou um milhão de atendimentos anuais na esgotada rede do Instituto[6]. Mas, se por um lado a chegada do Seguro Defeso acarretaria grande sobrecarga de atendimento, por outro acabaria por abrir a grande janela de oportunidade para a Política de Gestão Colaborativa. Isto porque, para conter a nova demanda mesmo com as restrições orçamentárias do período, o INSS foi forçado INSS a lançar mão de novas estratégias de atendimento. Dentre essas, optou-se pela implementação da Gestão Colaborativa, já que, maciçamente, os pescadores artesanais são representados por entidades candidatas a parcerias em ACTs.

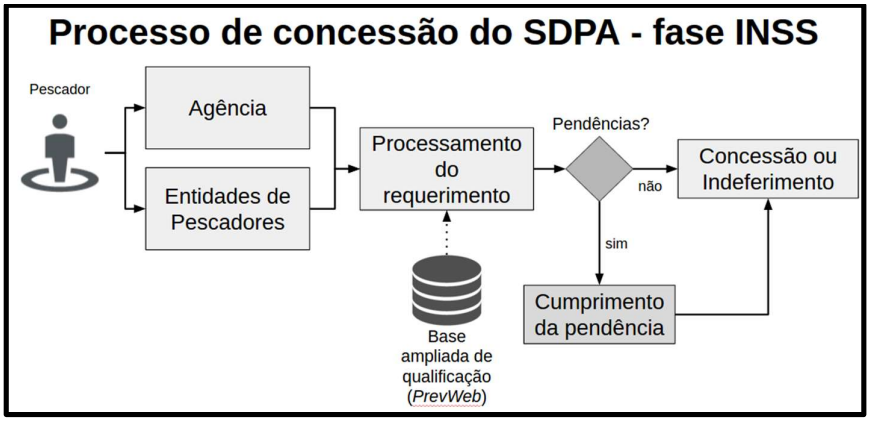
Contudo, o Instituto ainda não contava com o suporte tecnológico adequado (O GET só estaria efetivamente disponível em 2017). Aplicar-se-ia então a modularização de Schuppan ainda de forma incipiente: o "módulo de *front-end*", utilizado pelas entidades parceiras, seria "feito de papel", com remessa de formulários físicos ao INSS. Assim, de forma simplificada, a concessão do benefício ocorreria conforme o diagrama a seguir[7]:

[5] Formalmente, os motivos para a transferência da competência de processamento do Seguro Defeso para o INSS não foram esclarecidos. A exposição de motivos da Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014 não justifica ou ao menos cita esta mudança de forma específica, entretanto sinaliza o objetivo geral da norma de "tornar mais claro o enquadramento para fins de concessão do benefício pecuniário, diferenciando aqueles (pescadores) que vivem exclusivamente da pesca daqueles que exercem outras atividades profissionais" (BRASIL, 2014). É possível, portanto, inferir que a transferência objetivasse maior assertividade na concessão do benefício, o que, de fato, foi verificado (CGU, 2016).

[6] Dado referente à demanda agregada de 2014, totalizada em 1.015.967 requerimentos. Fonte: Base de Gestão do Seguro-desemprego (<bi.mte.gov.br>).

[7] Apesar da política do Seguro Defeso envolver a atuação de diversos outros órgãos ao longo da trajetória do pescador, é representada no diagrama apenas a etapa que importa ao presente estudo, i.e., a concessão do benefício, que ocorre sob gestão do INSS.

Figura 1 – Fluxo de concessão do Seguro Defeso[8]



Fonte: Processo Administrativo CGU 00190.103781/2016-79 (CGU, 2016)

De forma resumida, o pescador, atendido pela Agência do INSS (APS) ou pela entidade de pescadores, tem seu requerimento processado por servidores do INSS, utilizando a ferramenta "PrevWeb", que disponibiliza o cruzamento de dados entre diferentes bases do governo. As informações oriundas desses cruzamentos são confrontadas com aquelas prestadas pelo pescador em seu requerimento, para verificar as condições de direito ao benefício. É solicitado o cumprimento de pendências se necessário, podendo o benefício ser concedido ou indeferindo pelo Instituto (CGU, 2016; INSS, 2016). Quando o requerimento é originado nas entidades, temos representada a expressão da Política de Gestão Colaborativa do INSS, sendo a modularização especificada por Schuppan (2009) manifestada, de forma incipiente (papel), na etapa de menor discricionariedade cumprida pelo parceiro.

Para o início da nova política, foi celebrado ACT com a Confederação Nacional de Pesca e Aquicultura (CNPA)[9], representante da maioria das Colônias de Pesca (CARDOSO, 2001; SILVEIRA, 2011). Uma a uma, as demais entidades de pescadores também celebraram ACTs, e, ao longo do ano de 2016, a maior parte dos requerimentos já seria processada em Gestão Colaborativa, colocando à prova o modelo idealizado.

O objetivo deste artigo é então avaliar o potencial da mudança de desempenho promovida pela Política de Gestão Colaborativa do INSS em 2016, sob a perspectiva de seu principal interessado, o pescador. Para tanto, será tratado o caso do Defeso do Camarão no sul da Bahia, abrangido pela Gerência-Executiva (GEX)[10] Itabuna, para testar a seguinte hipótese:

H1: *A Política de Gestão Colaborativa do INSS promoveu ganhos significativos de desempenho sob a perspectiva do pescador atendido pela GEX Itabuna.*

O artigo possui seis seções: a primeira e presente introduziu a política de gestão colaborativa aplicada pelo INSS, o processo de concessão do Seguro Defeso e a hipótese objeto da avaliação. A próxima seção demonstra a adequação do caso à avaliação pela metodologia de Diferenças-em-diferenças, complementada por considerações de natureza qualitativa. A seção 3 descreve o desenho da avaliação e os indicadores de desempenho adotados. A seção 4 descreve a metodologia aplicada e o cumprimento de suas premissas. A seção 5 registra os resultados

[8] SDPA significa Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal, nomenclatura legal do Seguro Defeso, mas pouco utilizada pelos operadores e destinatários da política.
[9] Publicado na seção 3 do Diário Oficial da União - DOU nº 192, em 7 de outubro de 2015.
[10] As GEX são responsáveis por orquestrar e prestar suporte ao atendimento das Agências da Previdência Social (APS).

quantitativos, comentados a partir dos achados qualitativos. A seção 6 conclui o trabalho fornecendo críticas e recomendações às estratégias adotadas pelo INSS, que podem ser úteis à implementação de modelos similares por outros órgãos.

2 SELEÇÃO DO CASO

O caso do Defeso do Camarão na GEX Itabuna apresenta combinação de três vantagens especialmente útil à aplicação do método de Diferenças-em-diferenças (ANGRIST e PISCHKE, 2014), descritas a seguir:

Em primeiro lugar, verifica-se boa disponibilidade de dados dos beneficiários do Seguro Defeso, provenientes dos sistemas de *BI* do antigo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e do INSS, e do Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP). As bases são relacionáveis pela inscrição do pescador no Cadastro de Pessoa Física (CPF)[11].

Em segundo lugar, temos que os defesos ocorrem em períodos anuais fixos, com duração de 1 a 4 meses, proibindo atividades pesqueiras nas bacias hidrográficas, costas e estuários habitados pelas espécies protegidas. A demanda pelo seguro fica então restrita tanto no espaço quanto no tempo, o que, apesar de desafiar os procedimentos tradicionais da Autarquia[12], facilita a avaliação de desempenho. Nesse sentido, o caso selecionado corresponde à primeira etapa do defeso do camarão no Nordeste, que atinge a costa e os estuários de Alagoas, Sergipe e Bahia, no período de 1º de abril a 15 de maio[13], nos anos de 2015 e 2016 (BRASIL, 2004).

Em terceiro, importa explicitar o motivo para a escolha da GEX Itabuna. Com a celebração do ACT entre INSS e CNPA, em outubro de 2015 o INSS instruiu sua rede descentralizada a buscar a adesão ao ACT junto às Colônias filiadas à CNPA, e propor também ACTs com entidades locais não-filiadas (INSS, 2015.2)[14]. Às GEX do INSS caberia então articular redes de colaborativas de atendimento aos pescadores. No caso da GEX Itabuna, sua rede de atendimento parceira não contemplou todos os pescadores em 2016, e, de 5.509 requerimentos, 1.683 foram recebidos ainda fisicamente nas Agências da Previdência Social (APS)[15]. Precisamente a possibilidade de segregação dessa amostra em grupos significativos de tratamento e controle (pescadores atendidos por ACT ou de forma convencional em 2016) torna o caso de Itabuna adequado à metodologia de Diferenças-em-diferenças.

---

[11] Ver apêndice.

[12] Outros serviços do INSS não têm procura sazonal mandatória.

[13] A IN MMA nº 14/2004 segrega o período de proibição da captura do camarão em duas etapas. A primeira etapa é comum a toda a região objeto do ato normativo, enquanto a segunda varia conforme a região, como demonstram os incisos do Art. 1º do ato:

> *Art. 1º Proibir, anualmente, o exercício da pesca de camarão rosa (Farfantepenaeus subtilis e Farfantepenaeus brasiliensis), camarão sete-barbas (Xiphopenaeus kroyeri) e camarão branco (Litopenaeus schmitti), com quaisquer artes de pesca, nas áreas e períodos abaixo discriminados:*
>
> *I - na* ***área compreendida entre a divisa dos Estados de Pernambuco e Alagoas e a divisa dos Municípios de Mata de São João e Camaçari no Estado da Bahia****, nos períodos de* ***1° de abril a 15 de maio*** *e 1° de dezembro a 15 de janeiro;*
>
> *II - na* ***área compreendida entre a divisa dos Municípios de Mata de São João e Camaçari no Estado da Bahia e a divisa dos Estados da Bahia e Espírito Santo****, nos períodos de 1° de abril a* ***15 de maio*** *e de 15 de setembro a 31 de outubro. (grifo nosso)*

Os pescadores das regiões abrangidas são atingidos pelas duas etapas da proibição e, portanto, fazem jus às parcelas do Seguro Defeso em ambos os períodos.

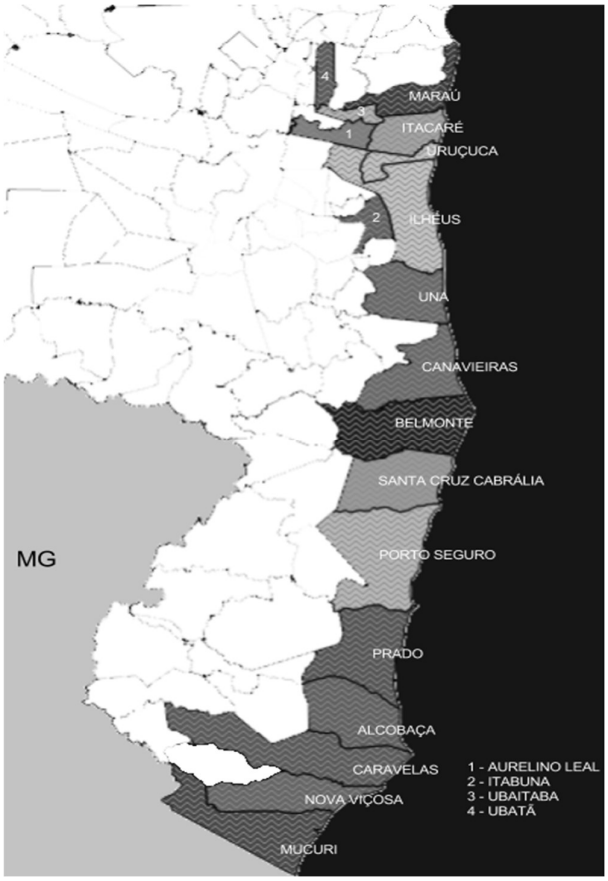
[14] Atendendo movimentos não reconhecidos pela CNPA, como o Movimento dos Pescadores e Pescadoras - MPP e a Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos Extrativistas Costeiros Marinhos – CONFREM, que não gozam do estatuto da CNPA, mas possuem relevância política e capacidade de mobilização.

[15] Ver apêndice.

Apesar dos fatores favoráveis a uma análise quantitativa satisfatória, esta será ainda complementada com detalhes do processo do Seguro Defeso e entrevistas com atores relevantes no caso. A participação ostensiva do autor no desenho da política avaliada facilitou o acesso e a interpretação dos relatos, o que proporcionou maior profundidade à leitura dos resultados quantitativos.

Por fim, cumpre observar que a restrição do caso à GEX Itabuna não compromete a relevância dos resultados, tanto em função das condições ideais para a avaliação, como pelo impacto socioeconômico do Seguro Defeso na região de sua abrangência. A GEX Itabuna organiza as atividades do INSS em toda a região do extremo sul e em parte do litoral sul da Bahia, que abrange integralmente as microrregiões Ilhéus-Itabuna, Porto Seguro, e o município de Maraú, totalizando 61 municípios sob sua influência. Destes, 18 contêm todos os beneficiários do Seguro Defeso na região: Alcobaça, Aurelino Leal, Belmonte, Canavieiras, Caravelas, Ilhéus, Itabuna, Itacaré, Maraú, Mucuri, Nova Viçosa, Porto Seguro, Prado, Santa Cruz Cabrália e Ubaitaba, Ubatã, Una e Uruçuca. A faixa destacada no mapa representa os territórios destes municípios, cuja população total é estimada em 967.049 pessoas (IBGE, 2017):

Figura 2 – Litoral sul da Bahia.



Fonte: elaboração do autor.

Na região, 2.466 pescadores se beneficiaram do Seguro Defeso continuamente em 2015 e 2016[16], representando pouco mais de 0,25% da população. Descontados municípios de demanda residual (Aurelino Leal, Itabuna, Ubatã, Una e Uruçuca), tal proporção sobe para 0,37%. É razoável supor que parte substancial desses pescadores atua em regime de economia familiar, permitindo extrapolar o efeito do benefício a pelo menos três vezes a quantidade de beneficiários diretos. Deduz-se então que a operação do Seguro Defeso na GEX Itabuna tem influência direta em 1% da população da região, e, portanto, seus efeitos econômicos não podem ser desconsiderados.

Importa destacar ainda o perfil do pescador objeto da política. Nos termos da Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, o pescador que recebe o Seguro é aquele que não dispõe de outra fonte de renda além da atividade pesqueira artesanal individual ou em regime de economia familiar, o que, inclusive, o caracteriza como segurado especial da previdência social, sujeito a contribuição previdenciária diferenciada (BRASIL, 1991; BRASIL; 2003). Tal perfil é corroborado com aquele descrito em publicação organizada por José Dias Neto, 2011, intitulada *Proposta de Plano Nacional de Gestão para o Uso Sustentável de Camarões Marinhos do Brasil*: "(...)a pesca do camarão é atividade artesanal e hereditária - o pescador o é por seus pais e avós terem sido. É uma profissão a que a sociedade atribui pouca importância". Essas características ampliam a relevância social do Seguro Defeso, e corroboram as premissas da avaliação sob a dimensão da Equidade[17] (ANDREWS e ENTWISTLE, 2010).

3 DESENHO DA AVALIAÇÃO

A avaliação empreendida possui caráter formativo, ou seja, seu desenho visa auxiliar partes interessadas no desenvolvimento da política, e na implementação de políticas similares (WEISS, 1998). Não cabe, portanto, atestar o sucesso ou o fracasso da política com base neste artigo, já que: 1) no período de análise, ela ainda não estava consolidada; 2) indiferentemente aos achados, a política já foi aprovada, e ampliada em 2017.

Apesar de formativa, a avaliação é focada no resultado, e não no processo, pois visa o desempenho sob a perspectiva do destinatário da política, o pescador (WEISS, 1998). Esta categorização pode ser capciosa, pois o objeto é uma etapa do processo de implementação da política do Seguro Defeso (i.e., a habilitação pelo INSS); entretanto, a natureza da avaliação é relacionada a **resultados** dessa etapa, e não ao processo em si.

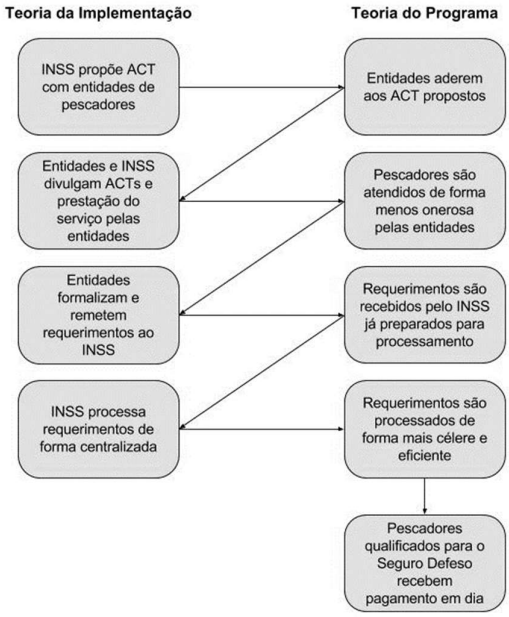
Ainda sob a luz da tipologia estabelecida por Carol Weiss (1998), dado que a avaliação foi empreendida por servidor do INSS, possui natureza interna, o que traz vantagens e desvantagens. O autor participou da concepção e da implementação da política, o que, apesar do evidente risco de enviesamento: 1) facilita a compreensão da teoria do programa; 2) facilita o manejo dos dados quantitativos; e 3) permite maior profundidade qualitativa nas análises e recomendações.

Utilizando também o modelo estabelecido pela autora para compreensão da avaliação, temos que toda política envolve "teorias da mudança": a teoria da implementação e a teoria do programa, que compõem uma cadeia causal deontológica, onde, verificada cada etapa, a mudança deve ocorrer. Por exemplo, uma campanha contra o consumo do cigarro carrega a pretensão de, com suas **atividades**, promover **mudanças** de comportamento. Entendendo assim o programa/política como uma teoria, a avaliação é então o seu teste empírico, a aferir, via indicadores, a adequação de cada etapa à realidade observada (WEISS, 1998).

[16] Considerados apenas pescadores que necessariamente receberam o benefício nos dois anos, critério utilizado na seleção para avaliação.
[17] Ver seção 3.2.

As teorias da mudança da Política de Gestão Colaborativa são representadas no diagrama a seguir, onde, para cada etapa da direita (atividade que promove a mudança, atinente à teoria da implementação), corresponde uma etapa à esquerda (resultado, correspondente à teoria do programa). Ou seja, em teoria, se cada atividade ocorrer da forma prevista, espera-se alcançar o seu resultado correspondente, que, por sua vez, acarreta ou catalisa a execução da próxima atividade:

Figura 3 – Teorias da mudança[18]



Fonte: elaboração do autor.

Desta forma, o sucesso da Política de Gestão Colaborativa está atrelado à verificação dos resultados que compõem a Teoria do Programa, que devem pautar a seleção de indicadores para a análise quantitativa. Contudo, a gestão formal por indicadores do INSS não contempla a implementação do Seguro Defeso, apenas recentemente operacionalizado pela Autarquia (BRASIL, 2008). Fez-se necessário então desenvolver indicadores específicos para o caso, e para tanto, foram selecionados critérios/dimensões[19] de desempenho.

As dimensões de desempenho utilizadas foram baseadas no modelo de avaliação proposto por Andrews e Entwistle (2010), sendo aproveitadas as dimensões de Efetividade e Equidade, e descartada a dimensão da Eficiência, por sua baixa relevância sob a perspectiva do pescador. Selecionadas as dimensões, foram estabelecidas balizas conceituais ("distinções") para traduzir os parâmetros abstratos da Efetividade e da Equidade no caso concreto, representadas na matriz a seguir (ANDERSEN, BOESEN e PEDERSEN, 2016):

[18] As entidades de pescadores são os agentes da segunda e da terceira etapa da teoria da implementação, o que caracteriza a natureza colaborativa da política.

[19] Andrew e Entwistle intitulam essas categorias de desempenho "dimensões" (ANDREW e ENTWISTLE, 2010), termo que Andersen, Boesen e Pedersen substituem por "critérios" (ANDERSEN, BOESEN e PEDERSEN, 2016). Optou-se por manter o termo "dimensões".

Tabela 1 – Distinções para Efetividade e Equidade

Distinção	Pergunta	Resposta	Motivação
1. Partes interessadas	Quem decide o que é bom desempenho?	Pescadores	Desempenho sob perspectiva do pescador destinatário da política
2. Formalidade	Em que grau o desempenho é definido formal ou informalmente?	Parcialmente formal	Apesar de não estabelecido formalmente, os parâmetros de desempenho são derivados de comandos normativos
3. Subjetividade	Em que grau o desempenho diz respeito a percepções internas em detrimento de fenômenos externos?	Majoritariamente objetivo	Disponibilidade de dados e restrição de investimento; utilizado material qualitativo para complementação e crítica aos resultados.
4. Tipo do foco do processo	Que tipo de foco no processo a dimensão tem? (e se tem)	Não tem	Sob perspectiva do destinatário da política, o foco é no produto/resultado, apesar da natureza de processo do objeto da avaliação
5. Tipo do foco do produto	Que tipo de foco no produto a dimensão tem? (e se tem)	Quantificação de resultados (*outcomes*)	Disponibilidade de dados objetivos relevantes e foco em resultados
6. Unidades de análise	Quem desempenha, e em que nível?	GEX Itabuna	Coordenação do atendimento nas APS, celebração/operacionalização de ACTs

Fonte: elaboração do autor.

Na matriz, destaca-se que o pescador é o único interessado na avaliação (distinção 1), e exclusivamente enquanto **destinatário** da política, o que exclui do escopo dimensões participativas/colaborativas[20]. Nas próximas subseções, do processo de habilitação ao Seguro Defeso serão extraídos dois indicadores, correspondentes às duas dimensões selecionadas, e serão objeto da aferição quantitativa.

Cumpre observar que a interpretação dos resultados quantitativos sobre as dimensões selecionadas será complementada com informações do autor sobre o processo do Seguro Defeso, e com aquelas levantadas em: 1) Entrevista aberta com representantes de diferentes entidades e movimentos de pescadores da região e 2) Questionário aberto respondido por cinco gestores locais do INSS por *e-mail*. Apesar do alcance restrito das entrevistas e questionários, os apontamentos dos participantes foram essenciais para a interpretação dos achados, como será demonstrado nas seções finais.

3.1 Dimensão da Efetividade

A Efetividade pode ser dada pelo grau em que a política alcança objetivos institucionais (ANDERSEN, BOESEN e PEDERSEN, 2016). Segundo Caetano et Al, 2015, o Seguro Defeso possui dois objetivos: amparar financeiramente o pescador e proteger as espécies alvo da pesca durante o defeso. Entretanto, tais objetivos, situados além do escopo do INSS, não norteiam diretamente a avaliação[21].

O objetivo institucional do INSS, subscrito na competência que lhe foi atribuída, pode ser definido como "habilitar ao Seguro Defeso aqueles pescadores qualificados para seu recebimento" (CAETANO ET AL, 2015). Dado o objetivo, a Efetividade *a priori* traduzir-se-ia

[20] Mas possivelmente são afetados pelo tratamento.
[21] O INSS é responsável apenas pela habilitação de beneficiários do Seguro Defeso (BRASIL, 2014.2), o que mal esgota a implementação do Programa: o pagamento e a definição dos defesos estão fora de sua gestão.

no alcance da Autarquia sobre os pescadores qualificados ao benefício, e, portanto, poderia ser aferida pela quantidade de beneficiários habilitados.

Ocorre que, em oposição a este vetor de efetividade, a transferência da competência ao INSS objetivou reduzir irregularidades da política (CAMPOS e CHAVES, 2014; CAETANO ET AL, 2015), o que implicou, necessariamente, a redução das habilitações ao seguro. Nesse sentido, verifica-se que entre 2015 e 2016, de 72.999 requerentes, o número de benefícios concedidos reduziu de 70.022 para 37.249, ou seja, foram excluídos do benefício cerca de 45% dos pescadores, mas não em função de queda de desempenho[22]. Por outro lado, como explicitado no último item da teoria do programa, e dado o objetivo da política de substituir a renda do pescador durante o defeso, cabe ao INSS conceder o benefício tempestivamente, evitando atrasos que deixariam o pescador desamparado durante parte do período (CAETANO ET AL, 2015).

Portanto, a Efetividade do INSS, sob a perspectiva do pescador, pode ser verificada pela tempestividade no pagamento do benefício, sendo adequado aferi-la então pela **proporção de pescadores que receberam o benefício de forma tempestiva**, onde o denominador deve ser o total de pescadores **que receberam o benefício**. Isto porque não é possível verificar quantitativamente, dentre os demais pescadores, aqueles que seriam destinatários legítimos do Seguro Defeso.

É necessário então caracterizar o recebimento tempestivo. De forma coerente com a natureza do benefício, é adequado o critério do § 1º do art. 459 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT): o pagamento do empregado deve ocorrer até o quinto dia útil do mês subsequente ao vencido (BRASIL, 1943). Mas, dada a variação inerente ao prazo, por ser contado em dias úteis, e a falta de governança sobre o pagamento após a habilitação ao benefício, entender-se-á como tempestivo aquele pagamento disponibilizado até o 10º dia do mês subsequente ao primeiro mês do defeso que deu origem ao benefício[23].

Definimos então o indicador de Efetividade como o **percentual de benefícios concedidos com pagamento disponível até o 10º dia do segundo mês do defeso** (maio)[24].

3.2 Dimensão da Equidade – Cobertura

O conceito para representar a dimensão da Equidade embute uma forma de Eficiência sob a perspectiva do pescador, pois se refere, indiretamente, à variação do seu custo para acesso ao benefício. Nesse sentido, uma premissa estabelecida na teoria do programa é de que, com a Gestão Colaborativa, a cobertura espacial do INSS aumenta, reduzindo o deslocamento do pescador para requerer o benefício, dada a maior proximidade física e institucional entre ele e as entidades. A redução das distâncias percorridas é convertida em redução dos custos imputados ao pescador, geralmente hipossuficiente, o que acarreta maior relevância do impacto na dimensão da Equidade.

A mensuração da variação nas distâncias percorridas é possível devido à disponibilidade de dados, tanto da residência do pescador beneficiário, como da localização das APS e das entidades, na granularidade de CEP[25].

---

[22] Fonte: Base de Gestão do Seguro-desemprego (<bi.mte.gov.br>).

[23] O atraso no processamento pelo INSS reflete-se apenas no primeiro pagamento. Sendo disponibilizado em dia, os seguintes o serão também, sem influência da Autarquia em sua tempestividade.

[24] Ver apêndice.

[25] A relação das entidades signatárias foi fornecida por Fritz Rocha, servidor da Seção de Atendimento da GEX Itabuna, que, à época do caso, respondia pela organização do atendimento aos pescadores:
1) Filiadas à CNPA: Z 18 – Itacaré; Z 19 – Ilhéus; Z 20 – Canavieiras; Z 21 – Belmonte; Z 21 – Canavieiras; Z 23 – Prado; Z 22 – Porto Seguro; Z 34 – Ilhéus; Z 35 – Mucuri; Z 68 – Ubaitaba; Z 89 – Aurelino Leal; Associação das Marisqueiras do São Miguel – Ilhéus; Associação dos Marisqueiros Aquicultores e Pescadores de Nova Viçosa – Nova Viçosa. 2) Não filiadas à CNPA: Z 18 – Ilhéus; Z 24 – Alcobaça.

Estabelecemos assim o indicador de Equidade/Cobertura, que será a **média das diferenças em quilômetros entre a distância percorrida pelo pescador da região de sua residência à região da entidade representativa mais próxima e a distância da região de sua residência à região da APS mais próxima**[26].

O quadro abaixo sintetiza os indicadores, atribuindo termos utilizados na avaliação:

Tabela 2 – Resumo de indicadores

Indicadores			
Dimensão	**Enunciado**	**Termo**	**Unidade**
Efetividade	Percentual de benefícios concedidos com pagamento disponível até dia 10 de maio	*benpontual*	percentual
Equidade – cobertura	Média das diferenças em km entre as distâncias percorridas pelo pescador até o local de requerimento	*distmedia*	km

Fonte: elaboração do autor.

4 METODOLOGIA

O método utilizado para a aferição do impacto foi de Diferenças-em-diferenças. Dados dois grupos, um de controle (*cont*) e outro de tratamento (*trat*, que sofreu a intervenção/tratamento estudado), e dois momentos, um anterior e outro posterior ao tratamento (*t1* e *t2*), o método Diferenças-em-diferenças presume que, subtraída a diferença *t2* - *t1* de *cont* da diferença *t2* - *t1* de *trat*, o resto corresponde ao efeito do tratamento.

Porém, essa presunção decorre da premissa das "tendências comuns": sem tratamento, a evolução de *trat* corresponderia à evolução de *cont.* Ou seja, os dois grupos evoluiriam no tempo da mesma forma (ANGRIST e PISCHKE, 2014). As três condições descritas nas subseções a seguir validam a premissa das tendências comuns:

1) **Registros fixos no tempo**: a identificação dos registros por chave única (CPF) possibilitou constituir grupos fixos, de composição constante no tempo. Os pescadores que constituem cada grupo (*trat* e *cont*) não mudam do momento *t1* (defeso de 2015) para o momento *t2* (defeso de 2016), implicando que as observações em *t1* e *t2* são relativas aos mesmos registros.

Essa característica garante que variáveis não-observáveis relacionadas à composição dos grupos se mantenham estáticas.

2) **Mesma unidade regional (GEX)**: Ao restringir a amostra à GEX Itabuna, garantimos que a política esteve sob a mesma gestão em *cont* e *trat*, e, assim, variáveis não-observáveis são impactadas por choques e ações de gestão regionais de forma uniforme em ambos grupos.

3) **Mesmas unidades locais (APS)**: Como cada elemento de *cont* é, nos momentos *t1* e *t2*, atendido pela mesma APS, será submetido aos mesmos choques e decisões gerenciais locais, i.e., em nível de APS. O mesmo vale para o contrafactual em *trat*: se os pescadores fossem atendidos no modelo tradicional em *t2*, seriam acolhidos pelas mesmas APS de *t1*.

Entretanto, apesar da constância das variáveis relacionadas à gestão local em relação a cada elemento no tempo, não podemos inferir o mesmo para os grupos. Isto porque os grupos não compartilham da mesma proporção de municípios de residência e, consequentemente, de APS de atendimento, tornando necessária a utilização de variáveis de controle específicas. Regressões lineares multivariadas com variáveis de controle permitem melhor separar, do efeito do

[26] Ver apêndice.

tratamento, impactos de outras variáveis observáveis no método Diferenças-em-diferenças (GERTLER ET AL, 2015). Nesse sentido, foram acrescentas ao cálculo variáveis básicas dos pescadores, controlando a estimativa por gênero (*dummy*), idade e tempo de inscrição no RGP, além da APS de processamento, por meio de variáveis *dummy* para cada APS:

$$Y = \alpha_1 APS_1 + \alpha_2 APS_2 \ldots + \alpha_n APS_n + \beta_0 + \beta_1 post + \beta_2 trat + \beta_3 post * trat + \varepsilon$$

Amplia-se assim a significância dos resultados, além de fortalecer a premissa de tendências comuns, isolado o impacto de fatores atrelados às APS de processamento.

5 RESULTADOS

Preliminarmente, cumpre registrar que foi verificada influência significativa de *outliers* na amostra: 91 pescadores (3,7%) possuem datas de habilitação no ano seguinte ao do defeso, seja em *t1* ou em *t2*, distorcendo significativamente os resultados na dimensão da Efetividade, i.e., apesar de serem relativamente poucos registros, o tempo de espera para o pagamento nestes casos superou 300 (trezentos) dias. Visando manter a integridade da condição de registros fixos no tempo, todos os *outliers* foram excluídos, independentemente de a data de habilitação ser distorcida apenas em *t1* ou apenas em *t2*[27].

Verificou-se duas características notáveis nos *outliers*: 1) dos 91 requerimentos, 84 foram processados na APS Prado; 2) e 77 foram habilitados entre 20/06/2017 e 12/07/2017. O gestor técnico daquela unidade, Juliano Cezar da Silveira Almeida, esclareceu que a causa foram divergências na interpretação das regras de concessão. Pelos normativos então vigentes, o INSS cessaria benefícios quando detectada "(...) obtenção de renda proveniente da pesca de espécies alternativas não contempladas no ato que fixar o período de defeso" (INSS, 2015.1, art. 10, inc. III).

Ocorre que o RGP dos pescadores com habilitação atrasada em Prado informava mais de um "tipo de pesca", geralmente, "peixes" e "crustáceos"[28]. A APS Prado interpretou então que, licenciado para capturar dois tipos de pesca, o pescador não faria jus ao benefício, já que dispõe de "alternativa de pesca". Tal interpretação perdurou até julho de 2017, quando a GEX Itabuna a adequou ao sentido largamente aplicado no INSS, de que o pescador licenciado para diferentes tipos de pesca não necessariamente explora comercialmente todos eles, acarretando a habilitação tardia aos benefícios.

Compreendidos e excluídos os *outliers*, as subseções seguintes e a seção final descrevem os resultados quantitativos, relacionando-os com as informações de natureza qualitativa

5.1 Impacto sobre Efetividade

Houve ampliação significativa da tempestividade dos pagamentos:

Tabela 3 – Efeito na tempestividade do pagamento (*benpontual*)

t1(2015)	benpontual (%)
cont	79
trat	67
dif(cont-trat)	**12**
t2(2016)	**benpontual (%)**
cont	16
trat	28
dif(cont-trat)	**-12**

[27] Ver apêndice.
[28] Os "tipos de pesca" no RGP podem ser: algas, crustáceos, mariscos, peixes ou outros.

dif em dif	24

R^2: 0.35; e.p. 0,028; p < 0,01

Fonte: elaboração do autor.

A Gestão Colaborativa incrementou em 24% a tempestividade, rejeitando a hipótese nula para significância de 1%. O valor de R^2 em 35% permite dizer que o modelo explica 35% da variância, i.e., as variáveis em estudo são responsáveis por mais de um terço do efeito na tempestividade de pagamento. Quanto à teoria do programa, o incremento na tempestividade demonstra a adequação da terceira, quarta e quinta etapas: 1) os requerimentos foram preparados antecipadamente para processamento; 2) já preparados, são processados de forma mais eficiente; e 3) os pescadores são pagos tempestivamente.

Os relatos dos gestores do INSS à frente do processamento nos anos de 2015 e 2016 corroboram o achado. Segundo Robson Carvalho de Oliveira, da APS Canavieiras,

> *A ausência dos segurados na APS possibilitou uma melhor qualidade na análise dos processos, melhorando a produtividade, visto que quando o atendimento era presencial, a APS esteve frequentemente cheia, o que provocava mais cansaço nos servidores, dificuldade de concentração, devido a barulho e interrupção frequente dos segurados na linha de frente.*[29]

Para Moisés Rodrigues de Oliveira Filho, na APS Belmonte,

> *A intermediação da entidade representativa otimiza a organização do fluxo, bem como facilita a padronização dos documentos essenciais e, por fim, potencializa a difusão das informações que podem ser dadas em bloco através de reuniões ou de informativos enviados diretamente para a entidade. Conseguimos aqui na APS de Belmonte (atendendo Belmonte e Sta. Cruz Cabrália) que mais de noventa por cento dos cerca de mil pescadores não tenham tido a necessidade de comparecer a APS. Consideramos fundamental a parceria com as entidades representativas locais.*[30]

Isaac Lima Rocha, da APS Caravelas, relata que

> *Com o ACT a análise e a conclusão do processo passou a ser feita sem a presença do requerente. Isso foi uma grande vantagem já que em 2015, quando não havia ACT, a agência ficava cheia de pescadores, inclusive, muitos sentados no chão esperando por mais de 3 horas para ser atendidos.*[31]

Já Anselmo Tadeu Vilas Boas da Silva, também da APS Caravelas, concorda com a melhoria, mas registra preocupação com a segurança:

> *Como impacto positivo tivemos a redução considerável no fluxo de pescadores para requerimento do SDPA na APS, que facilitou a realização das atividades; como impacto negativo percebemos que ficou diminuída a possibilidade de identificação de terceiros que poderiam se passar por pescadores, com a finalidade de acesso ao benefício.*[32]

Questões relacionadas a irregularidades ou fraudes na concessão do benefício não são objeto desta avaliação, entretanto, cabe abordar a preocupação exposta à luz do processo da concessão do benefício de forma integral. O pescador artesanal objeto da política é previamente identificado pelo órgão competente para a organização da atividade pesqueira, à época, o Ministério da Pesca e Aquicultura, responsável, portanto, pela manutenção do cadastro do RGP. Ainda, no momento do saque do benefício, o pescador é novamente identificado pela rede

[29] Entrevista com autor, 23/01/2018.
[30] *Idem*.
[31] *Idem*.
[32] Entrevista com autor, 24/01/2018.

bancária da Caixa Econômica Federal (CEF). Ou seja, o problema relacionado à identificação do pescador é mitigado, dado que apenas o pescador previamente inscrito no RGP faz jus ao benefício, e que, quando do efetivo recebimento de valores, o agente pagador é responsável por identificar o recebedor (CGU, 2016).

Por fim, na visão de Raquel Silva Neto, servidora que participou do atendimento nos anos de 2015 e 2016, "não há superlotação da APS e nem agenda impactada. O processamento se restringiu à consulta e análise do direito, sem outras demandas como autenticação de documentos."[33]

5.2 Impacto sobre Equidade – Cobertura

A análise do impacto sobre Equidade é mais simples, pois em *t1* para *trat*, e a qualquer tempo para *cont*, não há alternativa de atendimento à APS mais próxima da residência do pescador. Já para *trat* em *t2*, há necessariamente mais alternativas, pois nada impede que esses pescadores optem pela APS ou entidade mais próxima de sua residência. Logo, o controle de variáveis não observáveis acabou por tornar-se desnecessário, como sugerem os resultados:

Tabela 4 – Efeitos na cobertura (indicador *distmedia*)

t1(2015)	**distmedia (km)**
cont	31,31
trat	39,44
dif(cont-trat)	**-8,13**
t2(2016)	**distmedia (km)**
cont	31,31
trat	19,66
dif(cont-trat)	**11,65**
dif em dif	**-19,78**

R^2: 0.33; e.p. 1,991; p < 0,01

Fonte: elaboração do autor.

A política proporcionou então avanços na dimensão da Equidade, reduzindo custos para o pescador. A média de quase 20km de redução da distância atesta com segurança a relevância do ganho proporcionado. O presidente da Federação das Associações da Reserva Extrativista Marinha do Corumbau, José Conceição Jesus, fortalece essa conclusão: apesar de sua entidade não ser signatária de ACT, ele reconhece o maior desafio do Seguro Defeso na distância entre órgãos públicos e pescadores[34].

Entretanto, em entrevistas com outros representantes, são apresentados indícios que relativizam os ganhos de Equidade. Segundo José Raimundo Assunção da Conceição, associado à colônia não-signatária z-62 de Maraú, o atendimento pelas entidades envolve a "questão política", sobre a qual não foram fornecidos detalhes[35]. O pescador pode estar se referindo à utilização política do poder de intermediação das entidades.

Nesse mesmo sentido, Gilmar Jesus de Souza, de Porto Seguro, filiado à Associação dos Pescadores e Moradores da Aldeia do Bugigão (entidade não-signatária de ACT), descreve formas de capitalização do serviço por colônias signatárias. Segundo ele, enquanto sua associação

[33] Entrevista com autor, 23/01/2018. No âmbito da política proposta, os documentos passaram a ser autenticados por advogado da entidade, dispensando o servidor desta atribuição. (INSS, 2015.2 e 2016).
[34] Entrevista com autor, 24/01/2018.
[35] Entrevista com autor, 23/01/2018.

participa do cotidiano dos pescadores indígenas da Aldeia, a Colônia (signatária do ACT) "só visa o lucro", cobrando imposto sindical e mensalidade, além de taxa que varia entre R$ 180,00 e R$ 220,00 para a "aquisição" da inscrição no RGP[36].

José Conceição Jesus, já citado, detalha mais o que seria o *modus operandi* das colônias. Segundo ele, quando os atos relativos ao Seguro Defeso são feitos por entidades, o pescador fica refém, pois elas cobram, além das taxas sindicais, tarifas mensais relacionadas indiretamente à prestação do serviço. Não há obrigação expressa, mas a recusa do pagamento acarretaria ameaça; não prosperando a ameaça, a entidade propositalmente descumpre prazos junto aos órgãos (e.g., para renovação do RGP ou para requerimento de Seguro Defeso)[37].

Ainda que a etapa inicial do processo não envolva ampla discricionariedade, é inegável que envolve alguma. Como demonstram os autores da chamada Sociologia do Guichê, em diversas situações de prestação de serviço público por entidades da sociedade civil ocorre o fenômeno da "estatização": operadores adotam posturas e práticas similares àquelas dos servidores públicos oficiais, e, assumindo maior discricionariedade em suas atividades, decidem pela exclusão ou inclusão dos usuários da política, cobertos pelo "manto" da legitimidade estatal outorgada (PIRES, 2016).

Há indícios deste comportamento nas entrevistas. E a legitimidade de obrigações impostas pela entidade para acesso ao benefício pode passar inquestionada, pois, para o pescador, aquela instância representa o Estado. No caso o fenômeno é particularmente forte, dados os antecedentes históricos das colônias, i.e., foram constituídas como órgãos da Marinha (CARDOSO, 2001).

As narrativas apresentadas devem ser consideradas na dimensão da Equidade. Pois a intermediação da entidade pode impor ao pescador ônus invisíveis à gestão, independentemente do mérito ou legalidade dos procedimentos das entidades, i.e.: irregulares, nos casos de contrapartidas financeiras/políticas exclusivamente vinculadas à concessão do benefício; ou legais/legítimos, nos casos da cobrança de imposto sindical, mensalidade de associação, ou outras taxas que, se não quitadas, poderiam implicar a suspensão da filiação e, consequentemente, o impedimento da representação pela entidade.

6 CONCLUSÕES

O quadro a seguir sintetiza os efeitos estimados da Gestão Colaborativa no desempenho da habilitação ao Seguro Defeso:

Tabela 5 – Efeitos da Gestão Colaborativa

Dimensão	Indicador impactado (enunciado)	Efeito médio estimado	e.p.
Efetividade	Percentual de benefícios concedidos com pagamento disponível até dia 10 de maio	**+24,9%**	2,3%*
Equidade – cobertura	Média das diferenças em km entre as distâncias percorridas pelo pescador até o local de requerimento	**-19,78 km**	2 km*

*p < 0,01

Fonte: elaboração do autor.

[36] *Idem*. O registro no RGP é gratuito.
[37] *Idem*.

Em conjunto com o que foi observado e comentado em decorrência direta da avaliação, as próximas subseções consideram as entrevistas com atores do caso, conclusões da literatura e a experiência do autor para propor alternativas de evolução da Política. Cabe considerar, entretanto, que hoje a Política de Gestão Colaborativa do INSS encontra-se consolidada e em expansão, como pode ser verificado, por exemplo, em publicações do portal do Instituto na *internet* (INSS, 2019). Desta forma, algumas das elaborações a seguir podem ter perdido seu objeto, já que derivadas da experiência restrita ao Seguro Defeso no ano de 2016.

6.1 Qualidade do Atendimento dos Parceiros

Os indicadores utilizados, ainda que relevantes nas dimensões propostas, não são eficazes em sintetizar todos os aspectos da qualidade do atendimento aos pescadores. Por exemplo, implicitamente, o modelo presume melhorias de qualidade no atendimento a partir de um mecanismo de representatividade burocrática, já que, sendo os pescadores atendidos por seus pares, esperar-se-ia ganhos de qualidade (COSTA, ALVES e GOMES, 2016).

Entretanto, ilustrando o fato oposto à teoria, José Raimundo Assunção da Conceição, representante da Colônia z-62 de Maraú, entende que o acesso é mais fácil no INSS, pois na colônia é "muita gente de uma vez só, em um dia só, pois não tem agendamento"[38]. A narrativa ressalta a necessidade de atentar ao tratamento dispensado pelas entidades ao pescador.

Essa atenção pode ser materializada na forma de mecanismos de monitoramento das condições de atendimento nas entidades, como: 1) pesquisas de satisfação; 2) indicadores para avaliação da etapa executada pelos parceiros; ou 3) fiscalização, que, para não sobrecarregar o INSS, pode ser acionada por gatilhos instalados nos sistemas de monitoramento do atendimento já existentes[39], e/ou padrões observados na ouvidoria-geral competente.

6.2 Facilitação do Processo de Parceria

Os representantes Gilmar Jesus de Souza e José Conceição Jesus relataram entraves burocráticos à celebração dos ACT, questão corriqueiramente verificada na celebração de parcerias entre órgãos públicos e terceiro setor. Essa restrição pode ser mitigada com o ganho de experiência do INSS na celebração dos acordos, padronizando e simplificando procedimentos em suas instâncias administrativas e jurídicas. Como alternativa, para além dos ACT, pode ser desenvolvido mecanismo universal de adesão, como aquele que contempla as entidades filiadas à CNPA (INSS, 2015.2).

Ainda, para uma etapa restrita de baixa discricionariedade como a recepção e digitalização de requerimentos, sem contrapartida onerosa, talvez instrumentos complexos possam ser dispensados. Procurações individuais eletrônicas, nas quais a entidade intermediária registra a vontade do pescador de ser representado, independentemente de sua filiação, poderiam substituí-los. Tais ferramentas podem combater também o que foi relatado por José Conceição de Jesus: O pescador "refém" da entidade, já que, dispensada a filiação, os pescadores poderiam "migrar" de entidade de filiação conforme: 1) a legitimidade de representação; ou 2) o melhor atendimento.

[38] Entrevista com autor, 23/01/2018.

[39] Implementado o GET, a interação entre parceiros e INSS é eletrônica, com a efetiva modularização preconizada por Schuppan, e possível aplicação de ferramentas de *BI/CzRM* às informações fornecidas por parceiros.

6.3 Ampliação das Parcerias a Entidades de Diferentes Naturezas

Sem prejudicar o pré-requisito de parceiros com objetivos compartilhados, é factível firmar parceiras com entidades de natureza diversa, ampliando as opções de intermediários ao pescador, o que pode melhorar a qualidade do atendimento (AGRANOFF e MCGUIRE, 1999). Ainda que isso não implique "competição" pelo atendimento ao pescador, pelo menos seus deslocamentos poderiam ser reduzidos com a ampliação das opções.

Outros órgãos e entidades representativas, como governos municipais, estaduais, Marinha, SFPAs e associações podem ter interesse na parceria, se configurados mecanismos de compensação não-onerosa/indireta pela prestação. Importa ressaltar que, apesar da legítima representatividade da categoria pelas entidades de pescadores[40], a Administração Pública e, portanto, o INSS, possui a faculdade de celebrar ajustes não-onerosos na forma de ACTs, seja com outras entidades da Administração Pública, seja com entidades privadas sem fins lucrativos, desde que visem aos seus objetivos institucionais (AGU, 2013).

Enfim, a maior disponibilidade de intermediários tende a reduzir os "ônus invisíveis" e a refenização do pescador. Entretanto, ressalta-se que a ampliação "indiscriminada" de parcerias pressupõe que as ferramentas tecnológicas reduzam os custos de transação (SCHUPPAN, 2009).

6.4 Futuro: Disponibilidade de Capacidade Residual

É importante o INSS atentar para a necessidade de garantir capacidade residual de operação independente de parceiros (BOVAIRD, 2016), evitando o *"hollow-out"*, que o tornaria refém de futuros "cartéis de entidades", risco que McGuire prevê com o 'Mito da Colaboração' (MCGUIRE, 2006). E é preciso atentar também ao termo "residual": a estrutura "colossal" instalada do Instituto já é residual frente às dimensões do Brasil.

Conclui-se por fim que, apesar dos sucessos da Gestão Colaborativa, é fundamental "levantar o tapete". A narrativa da possível capitalização da intermediação pelas entidades, apesar dos comandos normativos no sentido oposto, combinada com a "estatização" da postura de seus agentes, pode deslegitimar a Política, distorcendo o princípio dos objetivos compartilhados.

No entanto, não é razoável supor que tais mecanismos sejam disparados somente quando da formalização das parcerias. E, se a Gestão Colaborativa arrisca fortalecer justamente esses mecanismos, por outro lado também os expõe à luz na medida em que são incluídos formalmente no processo. Afinal, é senso comum que, em larga escala, o atendimento do INSS já é agenciado por intermediários individuais ou organizados, cujos objetivos raramente são compartilhados com os da Autarquia. Sob os procedimentos convencionais, esses agentes permanecem fora de qualquer controle, seja exercido pela sociedade, seja pelo governo.

[40] Seja mandatória, no caso dos sindicatos reconhecidos e das colônias, nos termos da Lei nº 11.699, de 13 de junho de 2008 (BRASIL, 2008), seja de fato, no caso das associações ligadas a movimentos sociais.

REFERÊNCIAS

AGRANOFF, Robert.; MCGUIRE, Michael. Managing in Networking Settings. *Review of Policy Research*, v. 16, n. 1, p. 18–41, 1999.

AGU – Advocacia-Geral da União. Parecer CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS /DEPCONSU/PGF/AGU nº 15, de 02 de dezembro de 2013. Temas relacionados a convênios e demais ajustes congêneres tratados no âmbito da Câmara Permanente de Convênios designada por meio da Portaria/PGF nº 98. de 26 de fevereiro de 2013. Câmara Permanente de Convênios – CPCV, Brasília, 24 mai 2013. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/ id_conteudo/238681>. Acesso em: 03 abr 2017.

ANDERSEN, Lotte. B.; BOESEN, Andreas; PEDERSEN, Lene H. Performance in Public Organizations: Clarifying the Conceptual Space. *Public Administration Review*, v. 76, n. 6, p. 852–862, 2016.

ANDREWS, Rhys; ENTWISTLE, Tom. Does cross-sectoral partnership deliver? An empirical exploration of public service effectiveness, efficiency, and equity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 20, n. 3, p. 679–701, 2010.

ANGRIST, Joshua D.; PISCHKE, Jörn-Steffen. *Mastering 'Metrics: The Path from Cause to Effect*. New Jersey: Princeton University Press, 2014.

BOVAIRD, T. The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years? *Public Money & Management*, v. 36, n. 1, p. 67–74, 2016.

BRASIL. Decreto-Lei 5.452, de 01 de maio de 1943. Aprovação a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 09 ago 1943. Seção 1, p. 11937*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 03 fev 2018.

BRASIL. Lei 11.699, de 13 de junho de 2008. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 16 jun 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11699.htm>. Acesso em: 30 mar 2019.

BRASIL. Lei 8.212, de 24 de julho de 1991. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 25 jul 1991. Seção 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03 /leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 30 mar 2019.

BRASIL. Lei 10.779, de 25 de novembro de 2003. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 26 nov 2003. Seção 1, p. 1. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 30 mar 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instrução Normativa MMA nº 14, de 14 de outubro de 2004. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 15 out 2004. Seção 1, p. 76*. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/ Instrucao_normativa/2004/in_mma_14_2004_regulamentapescacamaroesregiao_ne.pdf>. Acesso em: 03 fev 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria MPS nº 321, de 08 de outubro de 2008. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 09 out 2008. Seção 2, p. 24*. Disponível em: <http://sislex.previdencia.gov.br>. Acesso em: 03 fev 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.795/2014. Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Sessão de 09/07/2014. *Diário Oficial da União, Brasília*. *Seção 1, p. 85 jul 2014*. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 03 fev 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 665, de 30 de dezembro de 2014. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 30 dez 2014. Seção 1e, p. 2*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/mpv/mpv665.htm>. Acesso em: 03 fev 2018.

CAETANO, M. Abi-Ramia et al. Os Reflexos das Medidas Provisórias 664 e 665 Sobre as Pensões, o Abono Salarial e o Seguro-Desemprego em suas Modalidades Defeso e Formal**.** *Texto para Discussão – IPEA*, v. 2067, 42p, 2015.

CAMPOS, A. Gambier; CHAVES, J. Valente. Seguro defeso: Diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa. *Textos para discussão IPEA*, p. 1–67, 2014.

CARDOSO, E. Schiavone. *Pescadores artesanais: natureza, território, movimento social*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

CGU – Controladoria-Geral da União. Processo 00190.103781/2016-79. *Não publicado*. Acesso em: 15 mai 2017.

COSTA, M. Marchesini; ALVES, M. Aquino; GOMES, M. V. Peinado. Cotas no serviço público e burocracia representativa. *Nexo Jornal*, [s.l], 09 nov 2016. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2016/11/09/Cotas-no-serviço-público-e-burocracia-representativa>. Acesso em: 28 jan 2018.

DIAS-NETO, José. *Proposta de Plano Nacional de Gestão para o uso sustentável de Camarões marinhos do Brasil*. Brasília: Ibama, 2011.

ENAP - ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Conheça as iniciativas vencedoras do 22o Concurso Inovação*, 13 ago 2018. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/index.php/pt/noticias/conheca-as-iniciativas-vencedoras-do-22-concurso-inovacao>. Acesso em: 27 jan. 2019.

GOLDSMITH, Stephen.; EGGERS, William. D. Governing by network: the new shape of the public sector. Washington: The Brookings Institution, 2004.

IBGE. Estimativas de população enviadas ao TCU. IBGE, [s.l.], 01 jun 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?&t=resultados>. Acesso em: 20 jan 2018.

INSS. Portaria INSS/PRES nº 1.184, de 30 de setembro de 2014. Boletim de Serviço do INSS, Brasília, 30 set 2014. Nº 188, p. 7-9. Disponível na intranet do INSS, em: <http://www-normas.prevnet/normas/normas/exibe/17886#>. Acesso em: 03 fev 2018.

INSS. Memorando-Circular Conjunto nº 32/DIRAT/DIRBEN/PFE/INSS, de 8 de outubro de 2015. Sistema de Atos e Normas, 08 out 2015. Disponível na intranet do INSS, em: <http://www-normas.prevnet/normas/normas/exibe/21993>. Acesso em: 03 fev 2018.

INSS. Instrução Normativa INSS/PRES nº 83, de 18 de dezembro de 2015. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 22 dez *2015. Seção 1, p. 176-177*. Disponível em: <http://sislex.previdencia.gov.br>. Acesso em: 03 fev 2018.

INSS. Memorando-Circular Conjunto nº 11/DIRBEN/DIRAT/DIROFL/INSS, de 28 de janeiro de 2016. Sistema de Atos e Normas, 29 jan 2016. Disponível na intranet do INSS, em: <http://www-normas.prevnet/normas/normas/exibe/23165>. Acesso em: 03 fev 2018.

INSS. Portaria nº 91, de 19 de janeiro de 2017. Boletim de Serviço do INSS, Brasília, 19 jan 2017. Nº 14, p. 3-28. Disponível na intranet do INSS, em: <http://www-inss.prevnet/wp-content/uploads/2017/01/BS14DE19DEJANEIRODE2017.pdf>. Acesso em: 03 fev 2018.

INSS. Portal do Instituto Nacional do Seguro Social, consulta de notícias por *tag*. INSS [s.l.], 12 mar 19. Disponível em: < https://www.inss.gov.br/tag/act/>. Acesso em: 31 mar 2019.

LOTTA, G. Spanghero. Redes e Parcerias em Políticas Sociais: novos arranjos institucionais de coprodução de serviços nos municípios brasileiros. *ENAP Cadernos - Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)*, v. 51, p. 99, 2017.

MCGUIRE, Michael. Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, v. 66, n. s1, p. 33–43, 2006.

O'TOOLE, Laurence J. Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, v. 57, n. 1, p. 45–52, 1997.

OSBORNE, Stephen. P. et al. The SERVICE Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services. *British Journal of Management*, v. 26, n. 3, p. 424–438, 2015.

PIRES, R. Rocha C. Sociologia do Guichê e Implementação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, n. 81, p. 5-24, 2016.

SCHUPPAN, Tino. Reassessing Outsourcing in Ict-Enabled Public Management. *Public Management Review*, v. 11, n. 6, p. 811–831, 2009.

SILVEIRA, J. P. Borges da. Justiça Ambiental e a Política do Seguro-Defeso na Pesca Artesanal: O Caso da Associação de Pescadores da Praia da Armação do Sul. *Ruris*, v. 8, n. 1, p. 31–62, 2011.

WEISS, Carol H. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. 2. ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1998.