

POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS PARA A PESCA ARTESANAL NOS ÚLTIMOS ANOS: GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS PARA AS MULHERES PESCADORAS E/OU TRABALHADORAS DA PESCA?

SUELEN RIBEIRO DE SOUZA

Doutoranda do Programa de Políticas Sociais da UENF

E-mail (suelenrs_16@hotmail.com)

MARCELO CARLOS GANTOS

Professor do Programa de Políticas Sociais da UENF

E-mail (mcgantos@gmail.com)

Resumo: Este trabalho surgiu da observação de campo, onde encontrou-se muitas mulheres trabalhando informalmente, neste setor, e sem o Registro Geral da Pesca. Tal identificação levou-nos a analisar as políticas públicas federais para a pesca artesanal, buscando identificar as garantias sociais para as mulheres incluídas nesse ambiente. A política pública é um campo de conhecimento que propicia “colocar o governo em ação”, se constituindo junto com a política social em um domínio de estudo multidisciplinar focado nas explicações sobre a natureza da política pública, seus processos e atores sociais. Utilizou-se o referencial teórico sobre o tema, consulta e análise de pontos-chaves da legislação pesqueira brasileira. Conclui-se que as garantias estipuladas na legislação são em maior grau para os pescadores, visto que historicamente a pesca foi/é reconhecida como um ambiente masculino. Essa visão minimiza o papel das mulheres, bem como intensifica a divisão sexual e social do trabalho na pesca artesanal.

Palavras-chave: Pesca Artesanal, Políticas Públicas, Políticas Sociais, Mulheres.

Abstract: This work arose from field observation, where many women were found working informally in this sector, and without the General Fisheries Registry. Such identification led us to analyze federal public policies for artisanal fishing, seeking to identify the social guarantees for women included in this environment. Public policy is a field of knowledge that propitiates "putting the government into action", constituting together with social policy in a field of multidisciplinary study focused on the explanations about the nature of public policy, its processes and social actors. We used the theoretical reference on the subject, consultation and analysis of key points of the Brazilian fishing legislation. It is concluded that the guarantees provided in the legislation are to a greater degree for fishermen, since fishing historically has been / is recognized as a masculine environment. This view minimizes the role of women as well as enhances the sexual and social division of labor in artisanal fisheries.

Keywords: Artisanal Fishing, Public Policies, Social Policies, Women.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo parte da investigação desenvolvida no âmbito do Doutorado em Políticas Sociais (PPGPS) da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) e do Projeto de Pesquisa *Mulheres na pesca: mapa de conflitos socioambientais em*

*municípios do norte fluminense e das baixadas litorâneas*¹, que permitiu identificar nas atividades de campo um grande número de mulheres trabalhando nessa atividade de maneira informal e sem possuir o Registro Geral da Pesca (RGP), documento necessário para acessar as políticas públicas para a pesca artesanal.

O Programa de Políticas Sociais há quase duas décadas atua na área interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e se dedica a estudar questões relevantes da realidade social da região e sua relação com o Estado, as políticas públicas sociais e as formas de regulação e participação social dos cidadãos, buscando contribuir para a compreensão e superação dos impactos da atual conjuntura de crise que enfrenta o Estado do Rio de Janeiro.

Nos últimos anos as pesquisas realizadas no PPGPS têm se dedicado a estudar e evidenciar as questões sociais emergentes da região. Dentre elas, a problemática socioambiental relacionadas ao mundo do trabalho e aos dilemas da participação e organização social do seus atores neste ambiente produtivo; análise dos impactos sociais decorrentes dos processos de exploração e produção de gás e petróleo na Bacia de Campos; o ambiente da pesca artesanal e práticas e saberes das populações tradicionais, que se articula com a perspectiva de discussão desse trabalho.

A pesca artesanal no Brasil é uma das atividades produtivas mais antigas no Brasil, que surgiu das interações dos indígenas com os europeus e africanos, contribuindo para o aparecimento de várias culturas ligadas à atividade pesqueira (DIEGUES, 1999). É um “importante posto de trabalho e de economia” no país. O “período de grande modernização do setor [...], [só aconteceu] nos anos de 1960, com a promulgação da primeira política nacional de pesca, ocorrida no Governo de Jânio Quadros, com a criação do CODEPE [Conselho de Desenvolvimento da Pesca] e da SUDEPE [Superintendência do Desenvolvimento da Pesca]” (SILVA, 2015, p. 31).

Sendo assim, o artigo objetiva analisar algumas políticas públicas federais para a pesca artesanal, buscando identificar as garantias sociais para as mulheres que partilham esse ambiente. Trata-se especificamente neste artigo das políticas: a) regulação: a lei da pesca; b) fomento: PRONAF; c) sociais: trabalhista e previdenciária. Cumpre destacar que o artigo não

¹ A realização do Projeto Mulheres na pesca: Mapa de conflitos socioambientais em municípios do norte fluminense e da baixada litorânea é uma medida compensatória estabelecida pelo Termo de Ajustamento de Conduta de responsabilidade da empresa Chevron, conduzido pelo Ministério Público Federal – MPF/RJ, com implementação do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – Funbio. Desenvolvido por professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da UENF.

pretende esgotar a análise das políticas públicas para a pesca artesanal, apenas abrir caminho para o debate.

Os estudos sobre a pesca artesanal no Brasil indicam a participação feminina nesse ambiente desde “a confecção dos instrumentos até a captura [e beneficiamento] do pescado (ROCHA, 2011, p. 8)”. A “mulher assumiu e continua a assumir funções no processo produtivo pesqueiro, através de atividades que desempenha tanto no âmbito doméstico, quanto no espaço “público”, [...] diretamente relacionadas com a pesca, ou não” (MANESCHY, 1995, p. 162).

As relações nesse ambiente são marcadas pela divisão sexual do trabalho, onde há “designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva” (HIRATA, KERGOAT, 2007, p. 599). Sendo assim, as mulheres encontram muita resistência e desigualdades nesse universo como, por exemplo, na disputa pela utilização do território - área de pesca, mar/rio/lagoa -; na disputa pela utilização dos instrumentos – petrechos de pesca -, na aquisição do pescado para beneficiamento; e nos espaços de decisão comunitária – associações e colônias.

O artigo se constitui em uma revisão bibliográfica de caráter analítica, baseada em artigos, dissertações e teses obtidas dos repositórios das Capes (portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Banco de dissertações e teses) e no *Google acadêmico*. Uma análise inicial nos permitiu identificar que as políticas públicas federais para a pesca se encontram principalmente em três pilares: política de regulação, fomento e sociais.²

2. GÊNERO COMO CATEGORIA DE ANÁLISE

A prerrogativa “gênero”, apresenta-se como categoria de análise importante, haja visto que o gênero é “um elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos” sendo, ainda, a primeira forma de significação das relações de poder (SCOTT, 1989, p. 21).

As sociedades humanas, segundo Mathieu (2009), impõem uma diferenciação ao sexo, que é biológico, e ao gênero, que é social. Sendo assim, “aplicam uma ‘gramática’: um gênero (um tipo) “feminino” é culturalmente imposto à fêmea para que se torne uma mulher social, e

² Cumpre destacar que o artigo não esgota a análise das políticas públicas federais, apenas indica alguns pontos principais.

um gênero “masculino” ao macho, para que se torne um homem social” (MATHIEU, 2009, p. 223, aspas da autora).

A introdução da variável “gênero” adicionou uma outra dimensão à análise dos ambientes como, por exemplo, o pesqueiro, “em virtude das relações de poder entre homens e mulheres em muitas sociedades, relações de poder que estão sujeitas a mudança.” (DI CIOMMO, 2007, p. 153). Nesse sentido, o gênero é constituído de vários domínios, e “é, portanto, um meio de decodificar o sentido e de compreender as relações complexas entre diversas formas de interação humana” (SCOTT, 1989, p. 23).

Nesse campo de análise, alude-se de maneira implícita que no universo pesqueiro são relegadas às mulheres atividades complementares e, aos homens, as atividades produtivas (WOORTMAN, 1992; MANESCHY, 2000; DI CIOMMO, 2007). Questão que não é exclusiva da pesca, para Mathieu (2009), o gênero se manifesta de duas formas fundamentais:

1) na divisão sociosexual do trabalho e dos meios de produção, 2) na organização social do trabalho de procriação, em que as *capacidades* reprodutivas das mulheres são transformadas e mais frequentemente exacerbadas por diversas intervenções sociais (Tabet, 1985/1998). (MATHIEU, 2009, p. 223, itálico da autora).

Nesse caminho, por exemplo, Cavalcanti (2010), expõe que na pesca artesanal exercida na Reserva extrativista Acaú-Goiana, embora existam homens e mulheres realizando a atividade pesqueira, verificar-se uma maior valorização do trabalho masculino, visto que o resultado de sua captura - peixe apresenta maior valor comercial no mercado, diferente das mulheres que se concentram na captura de moluscos. Nesse contexto pode-se destacar também que as atividades de pré e pós captura, onde as mulheres são a maioria, são mal remuneradas e possuem pouca visibilidade, levando conseqüentemente a uma dificuldade de acessar os direitos sociais da categoria “pescadores”.

Além das atividades mal remuneradas e tempo parcial há também o trabalho informal, que são “frequentemente instáveis, mal remunerados, com uma possibilidade quase inexistente de formação, de promoção e de carreira, e com direitos sociais limitados ou inexistentes. [...] Um dos resultados desses processos consiste na exacerbção das desigualdades sociais [...]”. (HIRATA, 2002, p. 145). O universo da pesca artesanal também é marcado pela divisão sexual do trabalho, que “provoca uma desigual distribuição do uso do tempo entre as atividades de produção e reprodução” (ALVES, 2016, p. 634).

É importante destacar esses conceitos, pois nesse ambiente o trabalho feminino, como indicado, é mal remunerado e desvalorizado - tanto pelo grupo como pelas políticas públicas

para o setor pesqueiro -, por terem sua mão-de-obra vista como “ajuda” aos maridos/família (MANESCHY, 1995, 2000; GALVÃO; KALIKOSKI, 2012; ROCHA, 2011). Nesse entorno, nota-se a importância de se investigar a cobertura que as políticas públicas da pesca artesanal garantem para as mulheres participantes dessa atividade produtiva.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PESCA ARTESANAL

A política pública é um campo de conhecimento que busca “colocar o governo em ação” (SOUZA, 2006), se constituindo junto com a política social um domínio multidisciplinar, com foco nas explicações sobre a natureza da política pública, seus processos, instituições e atores e ou agentes sociais.

As políticas públicas para a pesca passaram por três fases distintas no Brasil, após o período de modernização desse setor. A primeira fase compreende os anos de 1961 a 1989, caracterizada pela atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), com perfil desenvolvimentista focado na pesca industrial. Na segunda, entre os anos de 1989 a 1998, marcada pela extinção da SUDEPE e criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), que assume a responsabilidade pela regulação da pesca, com uma abordagem conservacionista focada na renovação dos estoques pesqueiros. A última fase, 1998 a 2015, com a divisão das competências entre Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Agricultura e Abastecimento, com a criação do Departamento de Pesca e Aquicultura (DPA), 1998-2003, caracterizado por uma retomada do fomento, principalmente para a aquicultura empresarial; e, pela criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (2003-2009), e o Ministério da Pesca e Aquicultura (2009-2015³) que assumem a regulamentação da pesca em seus respectivos períodos de vigência. (SILVA, 2015; AZEVEDO, 2012).

Políticas de Regulação

No campo da regulação a lei 11.959 de 26 de junho de 2009 é uma das mais importantes, conhecida como *lei da pesca*, que revogou a Lei n. 7.679/1988 e dispositivos do Decreto-Lei n.

³ Extinto pela reforma ministerial executada por Dilma Rousseff em outubro de 2015. As questões relativas ao RGP foram direcionadas para Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

221/67⁴. Esta lei está dividida em nove capítulos com 38 artigos. No segundo capítulo apresenta as principais definições. Nele a pesca é identificada como “toda a operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar” (BRASIL, 2009, art. 2, inciso 3).

No capítulo III fala da sustentabilidade do uso dos recursos pesqueiros e da atividade pesqueira. Nessa seção, considera-se “atividade pesqueira artesanal, para os efeitos desta Lei, os trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal”. (BRASIL, 2009, art. 4º, parágrafo único). Segundo Azevedo (2012)

Tal parágrafo [artigo 4] representa, [...], uma importante conquista para os trabalhadores da pesca artesanal que não atuam na captura, especialmente para mulheres, já que lhes abre espaço para que tenham reconhecidos seus direitos trabalhistas e previdenciários, dos quais estiveram marginalizados até então. (AZEVEDO, 2012, p. 174).

Maneschy, Siqueira e Álvares (2012) destacam que a participação das mulheres nos movimentos de pescadores artesanais, levada a efeito com diferentes ênfases em vários estados, “repercutiu na formulação da nova Lei de Pesca do Brasil, a qual incorporou uma concepção ampliada de pesca e abriu portas para o reconhecimento pleno das mulheres como agentes produtivos”.

No capítulo IV, a referida lei, classifica a pesca como comercial e não comercial. A pesca artesanal reconhecida como comercial, é aquela “praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte” (BRASIL, 2009, art. 8).

Destaca-se no capítulo VI a letra sobre o acesso aos recursos pesqueiros e a necessidade de inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), documento muito importante para pescadores/as, pois por meio dele é possível acessar benefícios como o seguro defeso, seguro especial e Pronaf Pesca, que serão tratados nas outras seções⁵.

Vale destacar que o Decreto n. 8.425 de 31 de março de 2015 passa a regulamentar o parágrafo único do art. 24 e 25 da lei 11.959/2009, que ‘dispõe sobre os critérios para inscrição no RGP e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade

⁴ Cumpre destacar que há outras políticas de regulação, como por exemplo, para uso de petrechos, tamanho das malhas, tipos de embarcações. Mas não foram aqui abordadas, pois escapam ao escopo dessa análise.

⁵ “Os critérios para a efetivação do Registro Geral da Pesca serão estabelecidos no regulamento desta lei”. (BRASIL, 2009, art. 24, parágrafo único).

pesqueira, e criou novos dispositivos” (SILVA, 2015, p. 60)⁶. O artigo 4º, parágrafo único do referido decreto, inscreve a principal modificação, para ele, “o pescador e a pescadora profissional artesanal deverão informar, em seu pedido de inscrição no RGP, se exercem a pesca como atividade exclusiva, principal ou subsidiária, na forma de ato conjunto do Ministério da Pesca e Aquicultura e do Ministério da Previdência Social” (BRASIL, 2015)⁷.

Segundo Silva (2015) essa sutil mudança

[...] deixará de fora dos direitos trabalhistas muitos pescadores e pescadoras que informalmente exercem outra atividade, já que nem sempre a pesca é promissora de renda, sobretudo nos períodos de escassez e é comum encontrar trabalhadores em outras atividades (pedreiro, diarista). Parece-nos um processo que irá acentuar as desigualdades e justificar a redução de direitos. (SILVA, 2015, p. 60).

⁶ Art. 25. A autoridade competente adotará, para o exercício da atividade pesqueira, os seguintes atos administrativos: Regulamento Vigência. I – concessão: para exploração por particular de infraestrutura e de terrenos públicos destinados à exploração de recursos pesqueiros; II – permissão: para transferência de permissão; para importação de espécies aquáticas para fins ornamentais e de aquicultura, em qualquer fase do ciclo vital; para construção, transformação e importação de embarcações de pesca; para arrendamento de embarcação estrangeira de pesca; para pesquisa; para o exercício de aquicultura em águas públicas; para instalação de armadilhas fixas em águas de domínio da União; III – autorização: para operação de embarcação de pesca e para operação de embarcação de esporte e recreio, quando utilizada na pesca esportiva; e para a realização de torneios ou gincanas de pesca amadora; IV – licença: para o pescador profissional e amador ou esportivo; para o aqüicultor; para o armador de pesca; para a instalação e operação de empresa pesqueira; V – cessão: para uso de espaços físicos em corpos d’água sob jurisdição da União, dos Estados e do Distrito Federal, para fins de aquicultura. § 1º Os critérios para a efetivação do Registro Geral da Atividade Pesqueira serão estabelecidos no regulamento desta Lei. § 2º A inscrição no RGP é condição prévia para a obtenção de concessão, permissão, autorização e licença em matéria relacionada ao exercício da atividade pesqueira. Art. 26. Toda embarcação nacional ou estrangeira que se dedique à pesca comercial, além do cumprimento das exigências da autoridade marítima, deverá estar inscrita e autorizada pelo órgão público federal competente. Parágrafo único. A inobservância do disposto no caput deste artigo implicará a interdição do barco até a satisfação das exigências impostas pelas autoridades competentes.

⁷ No entanto esse parágrafo foi revogado pelo Decreto n. 8.967 de 2017. Com a seguinte letra: “Art. 4º O pedido de inscrição no RGP será dirigido a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento da unidade da federal mais próxima do seu local de domicílio. § 1º O RGP deverá identificar se o pescador profissional artesanal dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira, qualquer que seja a sua origem e o seu valor. § 2º O RGP deverá informar a categoria profissional artesanal para embarcações de pequeno porte e a categoria pesca industrial para embarcações classificadas como de pequeno, médio ou grande porte, nos termos do § 1º do art. 10 da Lei n. 11.959, de 2009. § 3º O RGP deverá conter informações que identifiquem individualmente, em cada uma das embarcações de pequeno porte, os pescadores profissionais artesanais que exercem sua atividade pesqueira. § 4º A verificação do atendimento dos critérios de elegibilidade e permanência dos pescadores profissionais artesanais no programa seguro desemprego poderá ser realizado, a qualquer tempo, por meio do cruzamento de informações constantes do RGP confrontadas com os registros administrativos oficiais.” (NR). (BRASIL, 2017).

⁷ No entanto esse parágrafo foi revogado pelo Decreto n. 8.967 de 2017. Com a seguinte letra: “Art. 4º O pedido de inscrição no RGP será dirigido a Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento da unidade da federal mais próxima do seu local de domicílio. § 1º O RGP deverá identificar se o pescador profissional artesanal dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira, qualquer que seja a sua origem e o seu valor. § 2º O RGP deverá informar a categoria profissional artesanal para embarcações de pequeno porte e a categoria pesca industrial para embarcações classificadas como de pequeno, médio ou grande porte, nos termos do § 1º do art. 10 da Lei n. 11.959, de 2009. § 3º O RGP deverá conter informações que identifiquem individualmente, em cada uma das embarcações de pequeno porte, os pescadores profissionais artesanais que exercem sua atividade pesqueira. § 4º A verificação do atendimento dos critérios de elegibilidade e permanência dos pescadores profissionais artesanais no programa seguro desemprego poderá ser realizado, a qualquer tempo, por meio do cruzamento de informações constantes do RGP confrontadas com os registros administrativos oficiais.” (NR). (BRASIL, 2017).

Percebe-se um vai e vem na letra da lei no que tange principalmente a inscrição no RGP, essas mudanças dificultam o acesso às políticas públicas para a pesca artesanal. A mulher, que tem pouca representação na captura, tem maior dificuldade para se inscrever no RGP, visto que a legislação beneficia principalmente a etapa da captura. Ademais o não acesso ao RGP implica na perda de acesso ao Seguro Defeso e as políticas de crédito e sociais, que se baseiam no registro do/a pescador/a para concessão dos benefícios, como veremos nas próximas seções.

Política de Fomento

Na política de fomento destaca-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) Pesca. Há outros incentivos na legislação brasileiras, que algumas autoras/es indicam beneficiar em maior grau a pesca industrial e aquicultura (AZEVEDO, 2012; CAPELLESSO; CAZELLA, 2013; AZEVEDO; PIERRI, 2014; SILVA, 2015)⁸. Sendo o Pronaf Pesca direcionado diretamente para as populações pesqueiras, fruto da luta de pescadores e pescadoras. O Pronaf é um financiamento destinado a implantação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, visando a geração de renda e à melhoria do uso da mão de obra familiar⁹.

Para ter acesso ao programa é necessário preencher os requisitos e contar com projeto técnico ou proposta de financiamento que justifique os investimentos desejados. Além disso são necessários os seguintes documentos:

Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP; possuir Permissão Prévia de Pesca – PPP (no caso das embarcações de pesca), Requerimento de Anuência, Declaração de Produção Individual – DPI, que é um comprovante de venda do pescado -, Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP), que é um declaração entregue junto com o projeto feito por órgão estadual, que tem a função de assistência técnica para avaliação da viabilidade do empreendimento – no caso do Rio de Janeiro, os responsáveis pelo fornecimento da DAP são a EMATER e FIPERJ -, Licenciamento Ambiental (no caso de agricultor) e Cadastro Bancário Rural (aprovado junto ao agente financeiro, que em geral é o Banco do Brasil e em alguns casos outros bancos, tais como BNDES, no caso dos produtores rurais. (SILVA, 2015, p. 68).

⁸ Outras políticas de fomento: territórios de pesca e aquicultura (2008); Centros Integrados para a Pesca Artesanal - CIPAR (2008); Infraestrutura da cadeia produtiva: terminais pesqueiros, unidades de beneficiamento e unidades de comercialização do pescado, fábricas de gelo, caminhões de peixe, pequenos empreendimentos para a pesca artesanal, kit feira do peixe, caminhões frigoríficos; Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar atrelado ao Programa fome zero. (AZEVEDO, 2012).

⁹ Informações disponíveis em:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>.

Percebe-se que para ter acesso ao financiamento do PRONAF há um longo processo burocrático a se percorrer. Destaca-se que as mulheres, maioria nas atividades pesqueiras em terra – beneficiamento e processamento do pescado -, que não possuem o RGP, justamente por não realizarem a captura não podem se candidatar ao crédito nesse programa.

Silva (2015) e Capellesso e Cazella (2013) indicam que há uma baixa no acesso dos/as pescadores/as a esse recurso. Destacam, também, o grande número de inadimplentes no Pronaf Pesca, fator que justificou a suspensão do programa nas regiões Garopaba e Imbituba, em Santa Catarina, área de estudos de Capellesso e Cazella (2013). O Pronaf pesca só permite 2% de inadimplência nos financiamentos.

Capellesso e Cazella (2013) abordam a questão do financiamento informal, que na região estudada, se apresenta como a maior fonte de crédito, os atravessadores. Esses prestam auxílios aos pescadores e seus familiares em diversos momentos desde o empréstimo de valores para a manutenção da casa à transporte para conserto de embarcações. Os autores também destacam que a política do Pronaf não levou em consideração essa cultura financeira criada nas comunidades de pesca. Sendo assim,

[...] o aviamento por meio de atravessadores ainda representa o principal sistema de financiamento adotado pelos pescadores artesanais, persistindo com maior ou menor intensidade mesmo após as profundas transformações socioeconômicas ocorridas na região. (CAPELLESSO; CAZELLA, 2013, p. 291).

Essa dependência do atravessador não está circunscrita à região estudada por Capellesso e Cazella (2013). Nos municípios de abrangência do projeto Mulheres na Pesca, encontra-se uma forte dependência das/os pescadoras/es ao atravessador. Sendo possível identificar essa atuação nas atividades realizadas pelas mulheres como, por exemplo, na distribuição do pescado para beneficiamento e na direção dos frigoríficos.

Mesmo com a ampliação do Pronaf para a pesca artesanal este “ainda possui muitos limites e problemas de execução, como baixos valores financiáveis tendo-se em vista o custo dos petrechos de pesca e dificuldade de operacionalização junto aos agentes financeiros que operam o programa” (AZEVEDO; PIERRI, 2014, p. 71).

Políticas Sociais

Entende-se a política social como uma modalidade de política pública e, devido a isso, como ação de governo com objetivos específicos (VIANNA, 2002). Segundo Montagut (2014)

Política social “es la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida”.

No contexto atual das políticas públicas brasileiras, seu caráter redistributivo está cada vez menor, afetando setores mais fragilizados como a pesca artesanal, que está sofrendo com a diminuição de políticas de direitos, observando os investimentos do governo serem destinados à pesca industrial. Para a pesca artesanal, a política específica que se apresenta

[..] é uma política social de corte distributivo, que, apesar de, no imediato, servir para a diminuição da pobreza e a melhora de qualidade de vida das comunidades pesqueiras, resulta totalmente insuficiente para atender a situação de fragilidade estrutural da pesca artesanal a médio e longo prazo, como seria necessário. (AZEVEDO, PIERRI, 2014, p. 76).

Nesse sentido, Azevedo e Pierri (2014) destacam que a ação mais notável voltada à melhoria da renda é a política do Seguro Defeso, política social distributiva muito forte e facilitada pelo Ministério da Pesca, mas financiada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no período de 1991 a 2015, como um seguro desemprego¹⁰. Em 2015 passa a Ministério da Previdência Social (MPS). Esse benefício consiste no pagamento de um salário mínimo aos pescadores/as, registrados no RGP, no período defeso – reprodução das espécies -, que pode durar de um a seis meses.

O objetivo principal da política do governo dirigida para a pesca artesanal busca a redução da pobreza [...] mediante o incremento da renda dos pescadores artesanais e de suas comunidades, em primeira instância, por meio da melhoria da cadeia produtiva e da diminuição da dependência de intermediários. (AZEVEDO; PIERRI, 2014).

Capellesso e Cazella (2013), consideram o seguro defeso uma política de crédito, visto que se transforma em uma via de acesso a financiamento sem depender de atravessadores. O seguro defeso é um tema recorrente nas alterações legais brasileiras, em 2014-2015 um conjunto de medidas (Medida Provisória - MP n. 665) da presidenta Dilma Rousseff, estabeleceu mudanças na concessão de abono salarial, seguro desemprego, seguro defeso e de modificações na previdência social. Para acessar o seguro defeso, o trabalhador somente poderá solicitá-lo após três anos da data do primeiro registro¹¹.

Ainda sobre o Seguro defeso, a redação da Lei n. 13.134 de 16 de junho de 2015, trouxe mudanças quanto a seguridade dos inscritos na categoria de *apoio a pesca*. “A concessão do benefício não será extensível as atividades de apoio a pesca nem aos familiares do pescador

¹⁰ Lei n. 13.134 de 2015 o “pescador artesanal [...] que exerce sua atividade de profissional, ininterruptamente ou em regime de economia familiar, fará jus ao benefício do seguro desemprego no valor de 1 (um) salário mínimo no período do defeso [...]”. (BRASIL, 2015).

¹¹ No Governo Lula esse período era de 6 meses.

profissional que não satisfaçam os requisitos e as condições estabelecidos nesta Lei” (BRASIL, 2015).

Houve também mudanças nos critérios para inscrição do RGP, a categoria “apoio à pesca” foi revogada da lei pelo decreto 8.967 de 23 de janeiro de 2017, como indicado no tópico política de regulação. Essa categoria, no entanto, contemplava as etapas de pré e pós e captura onde a presença das mulheres é maciça. A revogação, torna a mulher legalmente invisível na pesca artesanal, ou pelo menos parte delas que não estão inseridas nas atividades de captura. (HELLEBRANDT, 2017).

No que tange a legislação previdenciária a mesma passou por três etapas. A primeira forma de garantia aos pescadores/as foi por meio do Programa de Assistência do trabalhador Rural/ Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Prorural/ Funrural), que assistia aos trabalhadores rurais e pescadores (1972), “oferecendo benefícios precários de aposentadoria por idade aos 65 anos, limitados ao arrimo de família tendo meio salário mínimo como teto” (SILVA, 2015, p. 51).

A segunda fase regulatória foi a Lei n. 7356, de 1985, que “facultava aos pescadores profissionais sem vínculo empregatício a filiação ao regime da Lei Orgânica da Previdência Social – Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960 -, na qualidade de trabalhadores autônomos” (SILVA, 2015, p. 51). A terceira fase ocorreu com a Lei n. 8.213, de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, “criando a categoria de segurado especial, que assemelha o pescador ao pequeno agricultor e o pagamento da contribuição previdenciária fica de acordo com o período de extração, tendo a obrigatoriedade de pagamento pelo menos duas vezes ao ano” (SILVA, 2015, p. 52).

No contexto dessa legislação identifica-se, segundo Hellebrandt (2017), que o estado não percebe as mulheres na cadeia produtiva da pesca. A autora também destaca que o termo “mulher” nunca apareceu na legislação pesqueira, já “pescadora” começou a aparecer a partir de 2015 junto com o termo “trabalhadora de apoio à pesca artesanal”, o que apesar das circunstâncias difíceis, de acesso das mulheres as políticas públicas, representou um avanço na legislação pesqueira.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política para o setor pesqueiro não somente não escolhe aos pescadores artesanais como os destinatários privilegiados com o apoio do governo, são a pesca industrial e da aquicultura (AZEVEDO; PIERRE, 2014). Implicando, por um lado, o incremento da escassez de recursos pesqueiros, e, por outro, a privatização das águas. Escassez essa que afeta principalmente os pescadores/as artesanais, pois suas técnicas (saberes) e práticas de pesca são basicamente tradicionais.

Em síntese percebe-se que a mulher sofre um apagamento na legislação pesqueira sendo muito difícil, principalmente, para as trabalhadoras participantes nas etapas de pré e pós captura acessarem aos direitos previdenciários e trabalhistas. Há uma garantia injusta e parcial proporcionada pela divisão sexual do trabalho e as diferenciações de sexo.

Cumprir destacar que as mulheres possuem maior dificuldade de acessar ao RGP, e, conseqüentemente as políticas à ele atreladas, por terem sua mão-de-obra vista como “ajuda” aos maridos/família (MANESCHY, 1995, 2000; GALVÃO; KALIKOSKI, 2012; ROCHA, 2011); não ter acesso direto ao órgão expedidor e/ou por dependerem da mediação da colônia, que não está muito engajada na defesa dos direitos das mulheres inseridas na cadeia produtiva da pesca (MELO; LIMA; STADTLER, 2009).

Conclui-se, então, que as políticas públicas federais para a pesca artesanal nos últimos anos, a pesar dos avanços na legislação, foram insuficientes para garantir amplo acesso das mulheres na pesca aos direitos conquistados pela categoria. Observa-se que para ter acesso as principais políticas de fomento e sociais, como a trabalhista e previdenciária, é requisito indispensável a obtenção prévia do cadastro no RGP. O processo de inscrição nesse registro é extremamente burocrático e complexo para as mulheres, principalmente após a exclusão da semântica termo “trabalhadora de apoio à pesca artesanal”, que representou conquistas relativas para as pescadoras e/ou trabalhadoras da pesca. Esta situação torna legalmente invisível uma parcela significativa das mulheres trabalhadoras da pesca que atuam nesse segmento produtivo.

Por fim, destaca-se que as políticas públicas “nas sociedades democráticas precisam atuar no sentido de garantir o mínimo de igualdade de oportunidade para as pessoas e os diferentes grupos sociais, além de garantir acesso à proteção social” (ALVES, 2016, p. 633). No entanto, faz-se necessário combinar políticas universais com políticas focalizadas, principalmente no que tange às mulheres.

Referências bibliográficas

ALVES, José Eustáquio Diniz. Desafios da Equidade de Gênero no Século XXI. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 629-638, jun. 2016. ISSN 1806-9584. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2016000200629&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 10 de março de 2018.

AZEVEDO, Natália Tavares de. Política nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011). 2012. 349 f. Tese (Doutorado em Meio ambiente e desenvolvimento), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

_____. PIERRE, Naína. A política pesqueira no Brasil (2003-2011): a escolha pelo crescimento produtivo e lugar da pesca artesanal. Desenvolvimento, Meio ambiente, Pará, v. 32, p. 61-80, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/35547/24008>.

BRASIL. Lei n.º 11.959, de 29 de junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11959.htm.

_____. Decreto n.º 8.425, de 31 de março de 2015. Regulamenta o parágrafo único do art. 24 e o art. 25 da Lei n.º 11.959, de 29 de junho de 2009, para dispor sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8425.htm.

_____. Lei n.º 13.134, de 16 de junho de 2015. Altera as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e no 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis no 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm.

_____. Decreto n.º 8.967, de 23 de janeiro de 2017. Altera o Decreto n.º 8.425, de 31 de março de 2015, que dispõe sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira, e o Decreto n.º 8.424, de 31 de março de 2015, que dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal que exerce sua atividade exclusiva e ininterruptamente. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-8967-23-janeiro-2017-784196-publicacaooriginal-151848-pe.html>.

CAPELLESSO, Adinor José; CAZELLA, Ademir Antonio. Os sistemas de financiamento na pesca artesanal: um estudo de caso no litoral Centro-Sul Catarinense. RESR, Piracicaba-SP, v. 51, n. 2, p. 275-294, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032013000200004.

CAVALCANTI, D.R.M. Mulheres na água: um estudo sobre as relações de gênero na pesca. 2010. 142 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Departamento de Ciências Sociais,

Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, 2010. Disponível em: <http://tede.biblioteca.ufpb.br/bitstream/tede/7280/1/arquivototal.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2016.

DI CIOMMO, R.C. Pescadoras e Pescadores: a questão da equidade de gênero em uma Reserva Extrativista Marinha. *Ambiente & Sociedade: Campinas*, v. X, n. 1, p. 151-163, jan.jun., 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n1/v10n1a10.pdf>. Acessado em 10 outubro de 2016.

DIEGUES, Antonio Carlos. A Sócio-Antropologia das Comunidades de Pescadores Marítimos no Brasil. *Etnográfica*, v. 3, n. 2, 1999, p. 361-375. Disponível em: http://ceas.iscte.pt/etnografica/docs/vol_03/N2/Vol_iii_N2_361-376.pdf.

GALVÃO, Melina Chiba; KALIKOSKI, Daniela Coswig. Problematizando a questão de gênero na gestão compartilhada da pesca: reflexões a partir de um estudo de caso da pesca artesanal do estuário da Lagoa dos Patos/RS. In: *Encontro da rede de estudos rurais: Desenvolvimento, Ruralidades e Ambientalização: paradigmas e atores em conflito*, V, 2012, Belém - PA.

HELLEBRANDT, Luceni Medeiros. Mulheres da Z3: o camarão que “come” as mãos e outras lutas: contribuições para o campo de estudos sobre gênero e pesca. 2017. 173 f. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. SOUZA, 2006.

HIRATA, Helena. Globalização e divisão sexual do trabalho. *Cadernos Pagu: São Paulo*, (17/18) 2001/02: pp.139-156. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cpa/n17-18/n17a06.pdf>. Acessado em 10 de outubro de 2016.

_____; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão Sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa: São Paulo*, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0537132.pdf>. Acessado em 10 de outubro de 2016.

MANESCHY, Maria Cristina Alves. A mulher está se afastando da pesca? Continuidade e mudança no papel da mulher na manutenção doméstica entre famílias de pescadores no litoral do Pará. *Boletim Paraense Emilio Goeldi, Série Antropologia*, Belém, v.11, n 2. 1995. Disponível em: <http://repositorio.museu-goeldi.br/handle/mgoeldi/821>. Acessado em 10 de dezembro de 2017.

_____. Da casa ao Mar: papéis das mulheres na construção da pesca responsável. *Proposta*, n. 84/85, março/agosto, 2000. Acessado em 10 de dezembro de 2017.

_____; SIQUEIRA, D.; ÁLVARES, M. L. Pescadoras: subordinação de gênero e empoderamento gênero e empoderamento. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 20, n.3: 384, set./dez., 2012, p713-737. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2012000300007>. Acessado em 10 de outubro de 2016.

MATHIEU, Nicole-Claude. Verbete sexo e gênero. In: HIRATA, H.; LABORIE, F; LE DOARÉ, H.; SENOTIER, D. (organizadoras). Dicionário crítico do feminismo. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 222-231.

MELO, M.F.M. de; LIMA, D.E.S.; STADTLER, H.H.C. O Trabalho das pescadoras artesanais: "Coisa de mulher". In: Congresso Brasileiro de economia Doméstica, XX, 2009, Fortaleza - CE, Anais Grupo de Trabalhos GT 01 - Desenvolvimento humano, família e relações de gênero, Fortaleza - CE, 2009, p. 1-11. Disponível em: http://www.xxcbcd.ufc.br/arqs/gt1/gt1_36.pdf. Acesso em 10 de outubro de 2016.

MONTAGUT, Teresa. ¿QUÉ ES POLÍTICA SOCIAL?. In: MONTAGUT, T. Política Social Una Introducción. 4. ed. Ciencias Sociales – Ariel. 2014. p. 21-32.

ROCHA, Nádia Sueli Araújo da. A PESCA FEMININA NA COMUNIDADE SEGREDINHO: Município de Capanema-PA. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local, Belém, 2011. 119 f. disponível em: http://ppgedam.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/2011_Dissertacao_Nadia.Sueli.Araujo.da.Rocha.pdf. Acessado em 20 de janeiro de 2018.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. Tradução: Christine Rufino Dabat, Gender and the politics of history, New York, Columbia University Press, 1989. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/291769/mod_resource/content/0/G%C3%AAnero-Joan%20Scott.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2016.

SILVA, Catia Antonia da. Política Pública e território: passado e presente da efetivação de direitos dos pescadores artesanais no Brasil. Ed. Consequências: Rio De Janeiro, 2015. 115 p.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>.

VIANNA, M.L.T.W. Em torno do conceito de política social: notas introdutórias. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>. Acesso em janeiro de 2015.

WOORTMANN, E.F. Da Complementaridade à Dependência: espaço, tempo e gênero em comunidades "pesqueiras" do Nordeste. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 18, 1992. p. 1-31. Disponível em:

http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_18/rbcs18_04.htm. Acesso em setembro de 2016.