

O RECONHECIMENTO EMALHADO NA LEI: REFLEXÕES SOBRE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E APOIO ÀS ATIVIDADES DAS MARISQUEIRAS¹

THE RECOGNITION IN LAW: REFLECTIONS ON THE DEVELOPMENT POLICY AND SUPPORT FOR THE ACTIVITIES OF SHELL FISHERWOMAN

Fernanda Pacheco Huguenin²

RESUMO

O artigo objetiva refletir sobre políticas públicas de gênero na pesca artesanal brasileira a partir do processo legislativo que culminou na criação da Política de Desenvolvimento e Apoio às Atividades das Mulheres Marisqueiras. Embora o debate dos parlamentares nas comissões da Câmara e do Senado tenha destacado a situação de vulnerabilidade social das trabalhadoras, a lei sancionada após a tramitação no Congresso teve caráter meramente programático, sem estabelecer obrigações ou atribuir direitos. Ao revés, a referida política gravita em torno da histórica invisibilidade das mulheres na pesca, resultante da separação e da hierarquia constitutivas da divisão sexual do trabalho, na qual as atividades femininas são concebidas como secundárias e complementares. Apesar da categoria “marisqueira” ser polissêmica, a definição formulada no dispositivo legal reproduz tecnologias de gênero, que funcionam como bloqueios aos direitos previdenciários, tais como o seguro-desemprego. Em termos metodológicos, o texto é uma abordagem sistemática e qualitativa da legislação pesqueira acerca do reconhecimento profissional e identitário das trabalhadoras à luz da perspectiva crítica feminista.

PALAVRAS-CHAVE: marisqueiras; invisibilidade; tecnologias de gênero; identidade profissional; políticas públicas.

ABSTRACT

This article aims to reflect on gender public policies in Brazilian artisanal fishing from the legislative process that culminated in the creation of the *Policy for Development and Support to the Activities of Brazilian Shell fisherwomen*. Although the debate of

¹ Este artigo é resultado de pesquisa financiada pelo Projeto de Educação Ambiental (PEA) Pescarte, que é uma medida de mitigação exigida pelo Licenciamento Ambiental Federal, conduzido pelo IBAMA.

² Cientista social e mestre em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Doutora em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UNB). Pós-Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: fernandahuguenin@outlook.com

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

parliamentarians in the house and Senate committees highlighted the situation of social vulnerability of workers, the law sanctioned after the procedure in Congress was merely programmatic, without establishing obligations or assigning rights. In the setback, this policy gravitates around the historical invisibility of women in fishing, resulting from the separation and hierarchy constitutive of the sexual division of labor, in which female activities are conceived as secondary and complementary. Although the category "fisherwoman" is polysemic, the definition formulated in the legal device reproduces gender technologies, which act as blockages to social security rights, such as unemployment insurance. In methodological terms, the text is a systematic and qualitative approach to fisheries legislation on the professional and identity recognition of workers in the light of the feminist critical perspective.

KEYWORDS: shell fisherwomen; invisibility; gender technologies; professional identity; public policy.

INTRODUÇÃO

A invisibilidade feminina na cadeia produtiva da pesca artesanal é tema de estudos seminiais no campo da antropologia (WOORTMMAN, 1992; ALENCAR, 1993) e, recentemente, tem sido aprofundada em pesquisas interdisciplinares (MARTINEZ e HELLEBRANDT, 2019), inclusive, a partir de uma abordagem jurídica (MENDES, 2019). A perspectiva de gênero em contextos de pesca contribui para a discussão de problemas como a desvalorização do trabalho doméstico e reprodutivo; a discriminação indireta em políticas públicas (HUGUENIN e MARTINEZ, 2021); e a falta de reconhecimento da identidade profissional das mulheres.

Em apertada síntese, é possível destacar que o trabalho feminino na pesca artesanal é pensado como simples “ajuda” em relação ao trabalho desenvolvido pelos homens. A separação e a hierarquização das atividades pesqueiras a partir de tecnologias de gênero (LAURETIS, 1994) operam, como destaca Motta-Maués (1999), um verdadeiro “jogo das invisibilidades”, no qual as mulheres historicamente estão em desvantagem. No âmbito interno das comunidades, o trabalho feminino é eclipsado pela qualificação complementar e secundária que, por contraste, define a identidade do pescador, legítimo detentor do conhecimento das artes do ofício e provedor da família.

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

Externamente, a falta de reconhecimento ocorre pelas vias do Estado que, a partir de políticas erráticas, fraturam as identidades profissionais das trabalhadoras.

No artigo, proponho algumas reflexões sobre a Lei Federal nº 13.902, sancionada em 13 de novembro de 2019. Trata-se de dispositivo que dispõe sobre “a política de desenvolvimento e apoio às atividades das mulheres marisqueiras”. O objetivo é contribuir para o aprofundamento de discussões em torno da invisibilidade feminina e, sobretudo, problematizar o debate público sobre políticas de gênero dirigidas ao setor pesqueiro. Em termos metodológicos, o estudo traz, além de revisão de literatura sobre o tema, uma breve descrição do processo legislativo, realizada a partir da leitura e análise dos votos de deputados e senadores ao longo da tramitação no Congresso Nacional até a sanção pelo presidente da República.³

O texto está dividido em seções. Na primeira, descrevo a formulação e o conteúdo do Projeto de Lei (PL) nº 1.710/15, que resultou na política dirigida às “marisqueiras”. Na segunda, relato as discussões travadas nas diferentes comissões da Câmara e do Senado até a deliberação que aprovou a Lei nº 13.902/19. Na terceira, apresento a redação final do dispositivo, bem como os vetos presidenciais no ato de sanção. Por fim, proponho algumas reflexões sobre a referida política em perspectiva com a Lei nº 11.959/09, que estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e seus desdobramentos na concessão do benefício de seguro-desemprego, o chamado Defeso, para as mulheres trabalhadoras.

O PROJETO DE LEI Nº 1.710/15

A Lei nº. 13.902 resulta do PL nº. 1.710, apresentado pela deputada federal Tia Eron (REPUBLICANOS-BA)⁴ em 27 de maio de 2015. O projeto inicial visava

³Toda documentação do processo legislativo pode ser acessada nos endereços eletrônicos da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>) e do Senado Federal (<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>).

⁴Eronildes Vasconcelos Carvalho, natural de Salvador e antes filiada ao Partido Republicano Brasileiro (PRB), foi eleita Deputada Federal pelo estado da Bahia em 2014. Na eleição de 2018 não foi reeleita, mas reassumiu o mandato como suplente em 2021. Importante destacar que durante a confecção deste artigo houve, sem retorno, tentativa de entrevista através do e-mail institucional da parlamentar.

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

estabelecer a política mediante a proposição de que, ao Poder Público, competiria: i) promover apoio creditício às atividades de trabalho e à saúde das “marisqueiras” por meio de aquisição de equipamentos de proteção; ii) priorizar a construção de creches em regiões que atendam as trabalhadoras; iii) estimular a criação de Cooperativas ou Associações e a capacitação da mão-de-obra por meio de cursos profissionalizantes, aquisição e distribuição de equipamentos que facilitem o beneficiamento do pescado; e iv) incentivar o uso de Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs), Centros Integrados da Pesca Artesanal (CIPARs), Unidades de Beneficiamento de Pescado, Fábricas de Gelo e Câmaras Frigoríficas, entre outros. Ademais, o PL trazia a proposta de, na hipótese de desastres ambientais provocados ou não por ação humana em áreas de manguezais, terem as “marisqueiras” preferência na ordem de pagamento a possível indenização, motivada pela impossibilidade de exercício do trabalho.

A justificativa para formulação do PL teve como referência de consulta a pesquisa de Pena; Martins; Rego (2013), que foi realizada em 05 comunidades de pescadores com populações entre 800 e 2.500 habitantes, todas situadas na região da Baía de Todos os Santos, Bahia. Trata-se de um estudo qualitativo que, a partir de entrevistas e observação participante de 30 mulheres denominadas “marisqueiras” ou “mariscadeiras”, objetivou destacar a percepção dos riscos existentes no trabalho, assim como a ocorrência de dor em decorrência das atividades desenvolvidas e as formas de atenção médica recebidas. É importante ressaltar que o estudo não aborda criticamente a perspectiva de gênero, preocupando-se apenas em dimensionar os problemas de saúde e de acesso aos serviços públicos de trabalhadoras não-assalariadas que exerciam o extrativismo de mariscos nos manguezais e nos arenosos das praias da região.

A deputada fundamentou a proposição da política considerando que as mulheres “marisqueiras” têm “baixíssima, ou nenhuma escolaridade, vivendo em situação de extrema vulnerabilidade social”, “não possuem direitos trabalhistas”, “estão totalmente alijadas das políticas públicas de proteção à saúde, uma vez que exercem suas atividades de forma autônoma”, e “trabalham sem as mínimas condições de higiene, em meio a água suja e desprotegidas de equipamentos de proteção”. Tais circunstâncias, escreveu a

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

parlamentar, encerra “um quadro de plena insalubridade”, ocasionando enfermidades e acidentes.

Por fim, a deputada mencionou que “embora as marisqueiras tenham suas atividades vinculadas a dos pescadores em geral, é nítida a diferença entre essas funções”, destacando que “não há um número oficial da quantidade de pessoas que laboram nessa atividade hoje no país”, isto é, uma estatística oficial sobre o número de “marisqueiras”, mas que “no Brasil existem cerca de 835.000 pescadores artesanais cadastrados”. A justificativa para a aprovação do projeto seria, portanto, a de subverter o “desamparo” pela “intervenção específica do Estado” e garantir a “dignidade” pela “valorização” do trabalho.

O PROCESSO LEGISLATIVO NO CONGRESSO NACIONAL

Após a apresentação do PL na Câmara, a proposta seguiu para a Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA) em 10 de julho de 2015, cuja relatoria foi do deputado Cacá Leão (PP-BA). O parlamentar destacou que “a implantação da política proposta no projeto é um primeiro passo para tornar essas trabalhadoras socioeconomicamente menos expostas” e que sua implantação “proporcionará de fato maiores perspectivas econômicas e sociais a essas mulheres que hoje estão marginalizadas”. No voto, o deputado ressaltou que “a atuação das marisqueiras é importante para a preservação dos manguezais [...], uma vez que essas trabalhadoras demonstram grande conhecimento sobre as espécies existentes na área de captura”. Em 23 de setembro de 2015, o PL foi aprovado sem alterações.

Ao chegar à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), em 24 de setembro de 2015, foi relator do PL o deputado César Halum (PRB-TO). Tanto o relatório quanto o voto do parlamentar reproduziram os argumentos presentes na justificativa da deputada Tia Eron, assim como aqueles destacados pelo deputado Cacá Leão. Sem emendas, a proposta foi aprovada em 04 de novembro de 2015 e seguiu para a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), na qual foi relatora a deputada Gorete Pereira (PR-CE).

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

No seu voto, a referida parlamentar citou o estudo “Mercado de Trabalho Assalariado Rural Brasileiro” (2014), do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE. Na pesquisa, são apresentados dados sobre a ocupação rural. O excerto transcrito pela deputada informava que, entre o total de ocupados com ou sem salário, “a presença da mulher representa 29,8% do total, sendo majoritária em duas das atividades características da agricultura familiar: elas representam 54,4% dos trabalhadores na produção para o próprio consumo e 56,9% dos não remunerados”. Considerando tal diagnóstico, a parlamentar ressaltou a importância da iniciativa da política dirigida às “marisqueiras” diante do contexto de desigualdade das mulheres no mercado de trabalho, tendo sido o PL também aprovado na CTASP em 11 de novembro de 2015.

Ainda na Câmara dos Deputados, a proposta seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) quase 02 anos depois, mais precisamente em 05 de maio de 2017, onde foi relatora a deputada Soraya Santos (PMDB-RJ). Em seu voto, a parlamentar observou que “a matéria é da competência da União”, não merecendo o texto nenhuma “crítica negativa no que toca à constitucionalidade”, já que foi redigido de acordo com a “boa técnica legislativa” e em atenção “ao previsto na legislação complementar sobre elaboração, redação e alteração das leis, não merecendo reparos”. Em seguida, o PL foi encaminhado para o deputado Efraim Filho (DEM-PB), responsável pela redação final. O texto não sofreu alterações, tendo sido aprovado pela CCJC em 17 de maio de 2017 e remetido ao Senado.

Na Casa Revisora, a proposta foi dirigida à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) em 01 de junho de 2017. A relatoria do senador Cidinho Santos (PL-MT) considerou em sua análise que o PL, embora meritório, apresentava “óbices de antijuricidade”, tendo caráter meramente “programático” já que não dispunha de “efeitos práticos” por não trazer “claras obrigações de fazer” nem previsão de “fontes de custeio”. Foi, então, apresentada uma emenda substitutiva para alterar a Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, a chamada Lei da Pesca, que estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. Primeiro, uma alteração quanto à inclusão da extração de mariscos em manguezais na definição de pesca, prevista no

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

inciso III do art. 2º.⁵ Depois, a adição de um parágrafo único ao art. 8º, estabelecendo que aquele que extrai mariscos de maneira artesanal, ininterrupta e individualmente ou em “regime de economia familiar” em manguezais seja considerado pescador artesanal.

Em 08 de novembro de 2017, o PL foi aprovado na Reunião Extraordinária da CDH, na forma do parecer do parlamentar, e foi encaminhado para a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), sob relatoria da senadora Fátima Bezerra (PT-RN). A proposta tramitou por mais de 01 ano na CRA e, com o fim do mandato da relatora, foi encaminhado para a senadora Eliziane Gama (CIDADANIA-MA). Em seu relatório, a parlamentar destacou que “o Brasil é o segundo país, depois da Indonésia, com maior área de manguezal”, sendo Áreas de Proteção Permanente (APP) de acordo com o Código Florestal.⁶ A senadora observou que as mulheres “marisqueiras” são contempladas pela Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e que ambas têm “potencial para atendimento das preocupações da autora do PL”. Na forma da emenda do CDH, isto é, o Substitutivo apresentado pelo senador Cidinho Santos, a proposta foi aprovada na CRA em 24 de abril de 2019.

Em seguida, o Substitutivo foi para o plenário do Senado, onde também foi aprovado em 12 de junho de 2019, e logo retornou à Câmara dos Deputados. Na Casa de Origem, o PL nº 1.710/15 passou a tramitar pelo número PL nº 3820/19 e seguiu para a CAPADR, onde foi relatora a deputada Mara Rocha (PSDB-AC). A parlamentar destacou em seu voto que “a redação adotada pelo Senado permitirá que as marisqueiras, que hoje exercem sua atividade praticamente sem nenhum apoio do Poder Público, possam acessar políticas públicas como as da Lei nº 11.959, de 2009”; e que “fica também possibilitado o acesso ao Seguro-Defeso, previsto na Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, bem como o crédito em condições facilitadas do PRONAF”. O Substitutivo do Senado Federal foi aprovado por unanimidade pela comissão em 11 de setembro de 2019.

⁵ O dispositivo define a pesca como “toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros”.

⁶ A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal) considera, no art. 4º, inciso VII, os manguezais, em toda a sua extensão, Áreas de Preservação Permanente.

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

Na fase final do processo legislativo, o PL foi levado ao Plenário da Câmara em 17 de outubro de 2019 e teve discussão em turno único. Nesta etapa, foi decidido se o texto permaneceria tal como aprovado pela Casa de Origem ou se seria acolhido o Substitutivo da Casa Revisora. Foi designada relatora a deputada Tereza Nelma (PSDB-AL), que proferiu parecer pela CINDRA, pela **CTASP** e pela CCJC. Em seu voto, a parlamentar destacou o mérito da iniciativa e afirmou que a implantação da política é “um primeiro passo para tornar essas trabalhadoras socioeconomicamente menos expostas”.

No entanto, a deputada considerou que o Substitutivo proposto pelo Senado apenas alterava a Lei nº 11.959/09, dando destaque à exploração de mariscos, sendo uma “modificação inócua” da Lei da Pesca, que se desviava da “política de gênero desenhada pela deputada Tia Eron”. Assim, o voto da relatora rejeitou o Substitutivo, com exceção da parte que suprimia o art. 5º do texto da Câmara dos Deputados. O referido artigo determinava ao poder público a promoção de políticas de financiamento e ações de saúde e apoio ao trabalho, como a aquisição de equipamentos de proteção e o desenvolvimento de cursos profissionalizantes para capacitação da mão de obra.⁷ Em seguida, o PL foi aprovado, nos termos do texto adotado pela CCJC em 17 de maio de 2017, suprimido o artigo supracitado.

Após 04 anos e 05 meses da apresentação do PL nº. 1.710, realizada em maio de 2015 pela deputada Tia Eron, e depois da tramitação em 02 comissões no Senado e 04 na Câmara, o texto seguiu para a sanção presidencial. É importante destacar que as discussões travadas no processo legislativo enfatizaram a situação de vulnerabilidade social das trabalhadoras. De fato, a vulnerabilidade como expressão da precariedade⁸ é

⁷ Na redação do PL nº 1.710/15: “Art. 5º - Compete ao poder público: I – promover apoio creditício às atividades das marisqueiras; II – priorizar a construção de creches em regiões que atendam as mulheres marisqueiras; III – promover a saúde das trabalhadoras por meio de: a) aquisição de equipamentos de proteção que mitiguem os efeitos da exposição às condições insalubres de trabalho; b) ações de vigilância à saúde, com a avaliação de riscos ocupacionais; IV – estimular o desenvolvimento da capacitação da mão de obra por meio de cursos profissionalizantes; V – promover a valorização do trabalhador, por meio da aquisição e distribuição de equipamentos que facilitem o beneficiamento do pescado, a fim de agregar valores ao produto. Parágrafo único. O poder público incentivará e estimulará o uso por parte das associações e cooperativas de marisqueiras de Terminais Pesqueiros Públicos (TPPs), Centros Integrados da Pesca Artesanal (CIPARs), Unidades de Beneficiamento de Pescado, fábricas de gelo, câmaras frigoríficas, entre outros, de forma gratuita.”

⁸ Partilho da definição apresentada por Judith Butler: “A precariedade designa a situação politicamente induzida na qual determinadas populações sofrem as consequências da deterioração de redes de apoio

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

um grave problema enfrentado pelas mulheres presentes na cadeia produtiva da pesca artesanal.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) acusa em recente relatório (2020) que cerca de 59,5 milhões de pessoas estavam envolvidos no setor primário da pesca e aquicultura no mundo em 2018, sendo 14% delas mulheres. Segundo os relatórios de 2012 e 2018 da mesma instituição, há subnotificação em dados oficiais acerca da presença feminina, o que tornam invisíveis cerca de 90% das pessoas que trabalham com as atividades denominadas secundárias, tais como o beneficiamento e o processamento do pescado.

No Brasil, embora os dados sejam também escassos (SOUZA; RIBEIRO; MARTINEZ, 2019), o diagnóstico qualitativo dos problemas que afetam as mulheres indica um quadro de significativa desigualdade e discriminação.

Essas trabalhadoras são, em sua maioria, negras ou pardas, pobres, que residem em áreas rurais (muitas das quais de difícil acesso), possuem baixa escolaridade, estão sujeitas a deficiência/insegurança alimentar, à violência de gênero e ao alcoolismo. O tipo de trabalho que praticam – captura (pesca artesanal), aquicultura, confecção de artesanato, confecção e reparo de petrechos de pesca, catação de caranguejos, siris e mariscagem (beneficiados para alimentação familiar e/ou comercializados de forma ambulante), beneficiamento de produtos (como a filetagem de peixes ou o tratamento de couro) -, em condições de exposição prolongada ao sol, em ambientes úmidos ou sem condições ergonômicas adequadas, oportuniza o desenvolvimento de uma série de doenças. Em suas comunidades, desempenham papéis importantes no processo produtivo e nos cuidados com suas famílias e não recebem a proteção social do Estado e nem o reconhecimento de seus direitos como trabalhadoras do setor, e muitas se veem excluídas da participação nos espaços associativos da profissão (BRITO, 2019, p.66).

Propostas de políticas públicas para a pesca artesanal pelo viés de gênero são fundamentais para a superação dos problemas vividos pelas trabalhadoras. De acordo com Hellebrandt (2017), há três fatores que motivam a marginalização das questões de gênero

sociais e econômicas mais do que outras, e ficam diferencialmente expostas ao dano, à violência e à morte” (BUTLER, 2018, p. 40).

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

em pesquisas e em tomadas de decisões: o foco da gestão na captura; os estudos que privilegiam a perspectiva masculina; e a dificuldade de identificar mulheres nos dados de estatísticas relativas à cadeia produtiva da pesca. Sem dúvida, a falta de reconhecimento profissional das mulheres compromete o acesso a direitos fundamentais, com destaque para a seguridade social. Neste sentido, a Política de Desenvolvimento e Apoio às Atividades das Mulheres Marisqueiras parecia ser, a princípio, um importante instrumento de remoção dos bloqueios sociais e institucionais da invisibilidade.

A SANÇÃO PRESIDENCIAL

O PL nº 3820/19 foi sancionado em 13 de novembro de 2019 pelo presidente da República, tornando-se a Lei nº 13.902. Todavia, foi vetado o art. 4º, que previa a preferência das “marisqueiras” para pagamentos de indenização em hipóteses de desastres ambientais provocados ou não por ação humana em áreas de manguezais. O texto final foi promulgado com 05 artigos, a saber: definidos o objeto e o objetivo no art. 1º; a qualificação de quem pode ser considerada marisqueira no art. 2º; o estabelecimento do papel do poder público no art. 3º; e, por fim, o início da vigência no art. 5º.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei define as responsabilidades do poder público no apoio ao desenvolvimento das atividades desenvolvidas pelas mulheres marisqueiras.

Art. 2º Considera-se marisqueira, para efeitos desta Lei, a mulher que realiza artesanalmente essa atividade em manguezais de maneira contínua, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, para sustento próprio ou comercialização de parte da produção.

Art. 3º Cabe ao poder público estimular a criação de cooperativas ou associações de marisqueiras com vistas a estimular, por intermédio da participação coletiva, o desenvolvimento da atividade.

Art. 4º (VETADO).

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 13 de novembro de 2019; 198º da Independência e 131º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

Na mensagem nº 584 da presidência da República foram explicitadas as razões do veto ao art.4º:

A propositura legislativa, ao criar preferência na ordem de pagamento de indenização em caso de desastre ambiental, ofende o princípio da isonomia, tendo em vista a impossibilidade de se beneficiar apenas uma categoria de trabalhadores impactados pelo mesmo evento, nos termos do art. 5º, *caput*, da Constituição da República, além de estar em descompasso com a disposição constitucional do art. 37, § 6º, pois o dispositivo proposto prevê o pagamento para intercorrências não provocadas por ação humana.

Não há dúvida de que o art. 5º da Constituição brasileira de 1988 prevê que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.” Assim, no entendimento do poder executivo, a preferência na ordem de pagamento de indenização para as “marisqueiras” constitui-se em verdadeiro privilégio, ofendendo o princípio da isonomia pautado pela administração pública.

Por outro lado, a disposição constitucional do art. 37, § 6º, estabelece que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.” Neste caso, o Estado pretende que a administração tenha ressarcido o prejuízo decorrente de indenização, em virtude de atos praticados dolosa ou culposamente por seus agentes.

Se a Política de Desenvolvimento e Apoio às Marisqueiras, tal como legislada no Congresso Nacional, já tinha sofrido desidratação substantiva nas propostas de investimento no trabalho, na saúde e no bem-estar, considerando a supressão do art. 5º do PL nº 3820/19, o veto presidencial dessecou ainda mais a possibilidade de conquistas sociais para as trabalhadoras. De certo, a isonomia é princípio constitucional aplicado a todas e todos. Todavia, o quadro fático de injustiças ambientais indica que a partilha dos danos decorrentes de práticas predatórias e poluentes recaem predominantemente sobre grupos sociais vulneráveis, configurando uma distribuição desigual dos benefícios e dos malefícios do pretense desenvolvimento econômico.

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

De volta ao Congresso Nacional, o veto parcial da Lei foi mantido pelos parlamentares no dia 12 de dezembro de 2019, estando a Lei nº 13.902/19 atualmente em vigência, assim como os seus efeitos. E quais são eles?

REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO NA PESCA

As mulheres sempre estiveram presentes na pesca artesanal. No entanto, foi apenas a partir da Constituição de 1988 que as leis ordinárias fizeram menção indireta a elas pela referência à presença de outros integrantes, que não o pescador, sobretudo na legislação relativa à Previdência Social, na qual se utiliza o termo “regime de economia familiar”.⁹ Já os termos “pescadora” e “trabalhadora de apoio à pesca” foram utilizados pela primeira vez em 2015, nos decretos que regulamentaram a Lei da Pesca.

Entretanto, a designação de gênero na legislação federal implicou mais na exclusão das mulheres que em sua inserção em termos de direitos. Como apontam Huguenin e Martínez (2021), ao privilegiar a etapa da captura na definição do que é considerado pesca, a legislação acabou discriminando indiretamente quem exerce outras atividades na cadeia produtiva, sobretudo em relação ao reconhecimento profissional através da obtenção da Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) e, junto dele, o acesso ao Defeso.¹⁰

A Lei nº 11.959/09 e o Decreto nº 8.425/15 que a regulamentou podem ser compreendidos como dispositivos que constituíram uma espécie de exclusão na inclusão. Isto porque o referido Decreto trouxe uma distinção entre os termos “pescadora e pescador” em contraste com a categoria “trabalhadora e trabalhador de apoio à pesca”. Enquanto os primeiros seriam os que realizam a captura, os últimos seriam aqueles que

⁹De acordo com os Planos de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213/91) e com a Organização da Seguridade Social (Lei nº 8.212/91).

¹⁰Segundo Campos e Chaves (2014), o Programa Seguro Defeso (SD), vinculado à Previdência Social, surgiu em decorrência da redemocratização do país e das conquistas sociais presentes na Constituição Federal (CF/88). Trata-se da confluência de políticas sociais e ambientais, pois ampara o/a profissional que exerce seu trabalho de modo artesanal e, em determinados períodos do ano, fica impedido/a de praticá-lo com o objetivo de proteger e preservar espécies marinhas, fluviais e lacustres na fase de reprodução. O Defeso estipula o recebimento de um salário-mínimo para cada mês em que as atividades pesqueiras ou de extrativismo forem interrompidos.

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

estão presentes em outras etapas, como na produção e conserto de apetrechos de pesca ou no beneficiamento do pescado. Pelo Decreto, ambas categorias eram incluídas como possíveis titulares do RGP. Por outro lado, o problema da exclusão na inclusão ao qual as trabalhadoras e os trabalhadores de “apoio” foram submetidos pode ser observado a partir da sistematização da Lei nº 11.959/09 e do Decreto nº 8.425/15 com os dispositivos que dispõem sobre o seguro-desemprego.

No Decreto nº 8.424/15, que regulamentou a Lei nº 10.779, a chamada Lei do Defeso, o parágrafo 6º do art. 1º estabelece que “a concessão do benefício não será extensível aos trabalhadores de apoio à pesca artesanal, assim definidos em legislação específica [...]”. Trata-se, evidentemente, de flagrante discriminação, pois enquanto um dispositivo reconheceu a presença de pessoas que trabalham em etapas anteriores e posteriores à captura, inclusive a fim de registrá-las, o outro as excluiu do gozo do benefício previdenciário. E, em acréscimo, é necessário lembrar que as mulheres são as principais trabalhadoras das atividades ditas de “apoio”.¹¹

Assim, ao mesmo tempo em que um dispositivo reconhece a existência de pessoas envolvidas em etapas distintas da captura, o outro estabelece que o Defeso deve assegurar apenas quem realiza a pesca, em sua concepção restrita. Dito de outra forma, embora o Estado admita a diversidade de profissionais presentes na cadeia produtiva, inclusive os nomeando, a seguridade é destinada apenas aos profissionais atuantes nas águas. [...] Em síntese, na sua dimensão fática, a legislação pesqueira fere o princípio da igualdade pela discriminação indireta. O estabelecimento da categoria “apoio à pesca” promove uma espécie de reconhecimento às avessas do trabalho feminino, pois, ao invés da ampliação de direitos, há a supressão do Seguro Defeso para quem atua em etapas da cadeia diferentes da captura. Por outras palavras, a partir de um dispositivo classificatório aparentemente imparcial – o “apoio” –, o Estado naturaliza a “ajuda”, discriminando indiretamente as mulheres (HUGUENIN e MARTINEZ, 2021, p. 654-655).

¹¹ Os dados sobre os profissionais da pesca no Brasil são extremamente escassos. O *Boletim estatístico da pesca e aquicultura* produzido e divulgado pelo já extinto Ministério da Pesca e Aquicultura (2012), informava que havia 853.231 pescadores registrados no país em 2010, sendo 504.678 (59,15) homens e 348.553 (40,85) mulheres. Em termos regionais, o Nordeste apresentava a proporção mais igualitária entre os gêneros, com 172.327 mulheres, representando 46,3% do total, contra 200.460 homens, referente a 53,7%. A proporção mais desigual entre os gêneros estava na Região Sudeste, com 74.925 registros de pescadores profissionais, sendo que 74,5% eram homens, e apenas 25,5% eram mulheres.

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

Além de pescadoras e pescadores, o Decreto nº 8425/15 elencava as seguintes categorias de inscrição: armador e armadora de pesca; embarcação de pesca; pescador amador ou esportivo e pescadora amadora ou esportiva; aquicultor e aquicultora; empresa pesqueira; aprendiz de pesca; e, como já mencionado, trabalhador e trabalhadora de apoio à pesca artesanal. No entanto, esta última categoria foi excluída pelo Decreto nº 8.967, de 23 de janeiro de 2017. Desde então, a quem “apoia” a pesca não é assegurado sequer o direito à inscrição no RGP. Ademais, a Medida Provisória (MP) nº 665, de 30 de dezembro de 2014, posteriormente convertida na Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015, estabeleceu igualmente a não concessão do benefício aos trabalhadores de “apoio”.

O breve retrato analítico sobre as políticas públicas de gênero relativas ao reconhecimento profissional das mulheres na cadeia produtiva da pesca artesanal é o ponto de partida para a contextualização da Lei nº 13.902/19 em termos de seus possíveis efeitos. As reflexões sobre o referido dispositivo têm como eixo epistemológico a perspectiva crítica feminista, cuja lente de análise desnaturaliza concepções (re)correntes de oposição entre masculino e feminino a partir de tecnologias de gênero¹² (LAURETIS, 1994). Em outros termos, o que proponho discutir é o modo como a produção da legislação pesqueira reforça determinados estereótipos, inclusive contribuindo para a manutenção da invisibilidade feminina.

PEIXE DE HOMEM, MARISCO DE MULHER

Inicialmente, cabe ressaltar que o art. 1º da Lei nº 13.902/19 dispõe sobre o objeto do referido dispositivo, a saber, “as reponsabilidades do poder público no apoio ao desenvolvimento das atividades desenvolvidas pelas mulheres marisqueiras.” No entanto, não qualifica quais são estas atividades. Em seguida, o art. 2º define “marisqueira” como

¹²Teresa de Lauretis argumenta que é preciso separar gênero da diferença sexual e passar a conceber o gênero como produto de tecnologias. Os gêneros são, então, produzidos por discursos que se apoiam nas instituições e criam as categorias homem e mulher para todas as pessoas. Como tecnologias sexuais, os gêneros são produtos de práticas discursivas de instituições sociais que se apoiam nas instituições do Estado. Somos todos interpelados pelo gênero, lembrando que a interpelação é “o processo pelo qual uma representação social é aceita e absorvida por uma pessoa como sua própria representação, e assim se torna real para ela, embora seja de fato imaginária” (LAURETIS, 1994, p. 220).

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

“a mulher que realiza artesanalmente essa atividade em manguezais de maneira contínua, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, para sustento próprio ou comercialização de parte da produção.” Mais uma vez, a Lei não expõe de modo taxativo ou sequer exemplificativo que tipo de atividade, afinal, mulheres “marisqueiras” realizam em manguezais!

A sistematização da Lei nº 13.902/19 com a Lei da Pesca, com a Lei do Defeso e com seus Decretos de regulamentação enseja a observação de que a ausência de caracterização ou de qualificação da atividade desenvolvida repercute na categorização das “marisqueiras”. Seriam elas pescadoras ou trabalhadoras de apoio? Como já exposto, a aderência a uma ou a outra categoria implica no reconhecimento profissional através da titularidade do RGP e, em sequência, o direito ou não ao benefício do seguro-desemprego.

Aliás, a discussão do PL nº. 1.710 no Senado parece ter projetado exatamente o problema, pois a proposição do Substitutivo de incluir a extração de mariscos em manguezais na definição de pesca da Lei nº 11.959/09 previa a classificação do tipo de atividade desenvolvida pelas “marisqueiras”. Além de tudo, a emenda pretendia a adição de um parágrafo único ao art. 8º, cuja disposição seria a de tipificar a extração de mariscos também como atividade artesanal. Mas, como já observado, o Substitutivo foi rejeitado na Câmara. A justificativa presente no voto da relatora Tereza Nelma e aprovado pelas diferentes comissões merece citação:

Ainda que tecnicamente adequadas, as intervenções propostas pelo Senado Federal não se coadunam com o espírito e as finalidades últimas da iniciativa original. De fato, conforme registrado na justificação do Projeto original a atividade extrativista de marisco em caráter artesanal é predominante exercida por mulheres que estão alijadas das políticas públicas de proteção à saúde. Os dados sociais e econômicos dessa população apontam uma situação de extrema vulnerabilidade para esse grupo de trabalhadoras. Tal condição implica extensas jornadas de trabalho e um quadro preocupante de doenças ocupacionais e acidentes de trabalho, demandando o desenvolvimento de uma política de atenção especial para as marisqueiras.

Nesse sentido, a Lei nº 9.959, 2009, com mais de uma década de vigência, já demonstrou ser insuficiente para atender a esse quadro específico de trabalhadores. Embora o Projeto de Lei nº 3.820, de 2019, tenha um conteúdo bastante programático, isto é, contem regras que apenas explicitam valores e estabelecem diretrizes para a

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

Administração Pública, o diagnóstico feito acima sobre tais trabalhadores, demonstra a necessidade de uma política voltada especificamente para marisqueiras no contexto de mercado de trabalho das mulheres no Brasil, marcado pela desigualdade e por questões sociais e econômicas, em geral, e de gênero, em particular.

A admissão da necessidade de uma política específica para as “marisqueiras” implica na confirmação de que o Estado deve patrocinar a igualdade de gênero. Mas embora o voto seja cristalino quanto à consideração de que a Lei da Pesca é “insuficiente” para abranger as “marisqueiras”, é preciso pontuar que uma das razões para que o dispositivo não seja satisfatório encontra-se na própria regulamentação da referida Lei. Em outras palavras, ao distinguir as etapas que antecedem e que sucedem a captura como simples “apoio à pesca”, discriminam-se outros entes da cadeia produtiva artesanal.¹³

Ademais, o texto reconhece que a Lei 13.902/19 tem caráter meramente “programático”, isto é, não cria direitos e nem obrigações. O art. 3º consigna que “cabe ao poder público estimular a criação de cooperativas ou associações de marisqueiras com vistas a estimular, por intermédio da participação coletiva, o desenvolvimento da atividade”, mas sequer prevê fontes de custeio ou vincula parcerias institucionais. Trata-se de um comando que expressa valores (o verbo “estimular” foi duplamente redigido) e sem qualquer aplicabilidade imediata.

Apesar da situação de “extrema vulnerabilidade” das mulheres ter sido amplamente reconhecida ao longo de todo processo legislativo, é fundamental perceber que o PL nº. 1.710 sofreu considerável desidratação à medida que tramitou na Câmara e

¹³ Em carta-denúncia intitulada *Governo brasileiro rasga direito de autoidentificação das comunidades tradicionais pesqueiras e tira direitos trabalhistas das mulheres pescadoras*, publicada em 15/06/2015, mais de 100 organizações, associações e entidades representativas, sobretudo a Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas (CONFREM) e a Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP), afirmaram que criar as categorias trabalhador e trabalhadora de apoio à pesca: “[...] divide o grupo familiar classificando uns como pescador artesanal e outros não. Nega a identidade do pescador e pescadora artesanal a inúmeros trabalhadores que atuam na cadeia da pesca artesanal em regime de economia familiar e na forma tradicional de produzir. Limita o entendimento de que pescador ou pescadora são somente aqueles e aquelas que exercem a captura do pescado e comercializam. Desta forma, nega direitos trabalhistas, previdenciários e a identidade de pescadora artesanal a centenas de milhares de mulheres pescadoras.” Disponível em: <https://cptnacional.org.br/>. Capturado em 23/07/2021.

no Senado. Se a iniciativa original previa medidas como apoio creditício, capacitação de mão-de-obra e aquisição de equipamentos de proteção, o texto final sancionado garantiu apenas sua imprevisibilidade de efeitos.

Além do mais, a própria definição de “marisqueira” merece uma reflexão crítica acerca da questão das identidades. Em comunidades pesqueiras, os homens são pensados como contumazes desbravadores das águas em atividades tão perigosas quanto heroicas, a partir das quais, por certo, constroem sua imagem de pescadores, mestre das artes e provedores da família. Já as mulheres têm que conciliar o trabalho exercido na pesca com o trabalho doméstico e reprodutivo. Neste sentido, separação e hierarquização conformam a divisão sexual do trabalho (KERGOAT, 2009), na qual são separadas atividades ditas masculinas das atividades ditas femininas. Em adição, o trabalho das mulheres é desvalorizado e classificado como secundário e complementar.

Assim, é importante considerar a existência de um “jogo das invisibilidades” (MOTTA-MAUÉS, 1999), no qual o trabalho feminino é discriminado tanto internamente quanto externamente. Em outras palavras, a pesca é pensada como atividade predominantemente masculina desde o discurso público das comunidades até as políticas públicas para o setor. Deste modo, o referido “jogo” pode ser observado na construção da identidade dos pescadores em oposição à identidade das “marisqueiras”.

Enquanto os homens são associados à pesca realizada mediante o uso de redes e de embarcações em longas jornadas no mar, as mulheres estão relacionadas à captura de moluscos e crustáceos executada por curto período de tempo em ecossistemas ligados à costa, como estuários, manguezais e praias. Em estudo sobre a representatividade das mulheres na Reserva Extrativista (RESEX) Acaú-Goiana, situada entre os estados da Paraíba e de Pernambuco, Cidreira Neto; Rodrigues; Candeia (2020) afirmam que o termo “marisqueira” identifica todas as trabalhadoras, mesmo que elas realizem a pesca embarcada, como mecanismo de desprestígio do trabalho feminino, considerado pouco complexo. Na separação e hierarquia fundada pela divisão sexual do trabalho, o peixe é do homem, enquanto o marisco é da mulher.

Do mesmo modo, a etnografia de Roseni Santana de Jesus (2015) no quilombo de São Braz, localizado em Santo Amaro, Recôncavo da Bahia, retrata que embora as

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

mulheres realizem atividades equivalentes às desempenhadas pelos homens, são sempre consideradas “marisqueiras” e vice-versa.

Embora as mulheres realizem atividades dentro da maré, atividades com redes, elas são denominadas marisqueiras, “mesmo que ela pesque ela é marisqueira”, por outro lado, ainda que os homens realizem a mariscagem eles são reconhecidos como pescadores. Percebe-se, então, o surgimento de um conflito nas identidades reivindicadas, conflito que se constitui a partir das definições empregadas nas categorias estabelecidas, definições estas que não condizem com as habilidades ou realidade dos agentes locais. Um conflito que está ligado a uma relação de gênero, onde se delimitam hierarquias nos processos das atividades (DE JESUS, 2015, p. 4).

Situações similares foram analisadas por Maria Ignez Paulilo (1987) com relação às trabalhadoras rurais de diferentes regiões do país. No estudo, a separação de “trabalhos leves” e “trabalhos pesados” caracterizava uma hierarquização que nada tinha a ver com o tipo de trabalho em si, mas fundamentalmente com quem o realizava, do mesmo modo que o valor da remuneração recebida dependia do sexo de quem recebia. Dito de outra maneira, a forma de organização orientada ao capitalismo não compreende universos em que “não é nada simples separar o que é o trabalho doméstico do que seria trabalho produtivo [...] quando não há separação entre unidade familiar e unidade de produção” (PAULILO, 2004, p. 243 - 244). Ou seja, para as mulheres, trabalho produtivo e trabalho reprodutivo e doméstico se imiscuem, tornando invisíveis ou desvalorizadas as atividades por elas desenvolvidas.

De igual forma, a análise realizada por Eveline Lucena Neri e Loreley Gomes Garcia (2017) em Juizados Especiais Federais (JEFs) paraibanos acerca de processos de aposentadoria rural verificou que:

A distinção entre “trabalho leve” e “trabalho pesado” é uma tecnologia de gênero que, levada às audiências através da petição inicial e da fala do(a) autor(a), tanto cria lugares fixos para as atividades rurais de homens e mulheres quanto estipula hierarquias, considerando sempre as ações “tipicamente” realizadas pelos homens como verdadeiro trabalho no campo. Nas relações cotidianas do campo, o trabalho feminino fora do roçado é visto como secundário ou complementar ao

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

do marido, do pai ou dos filhos. E as audiências analisadas demonstraram a reprodução dessa tecnologia, sendo frequente todos os envolvidos na interação se referirem ao trabalho feminino como “ajuda” ou acessório (NERI e GARCIA, 2017, p.708-709)

O “jogo das invisibilidades” é, portanto, realidade constatada não apenas na vivência interna de comunidades rurais e pesqueiras, mas também um exercício do Estado operado pelas esferas dos poderes. Seja na resposta do judiciário às reivindicações de demandas, seja na execução de políticas sociais como o Defeso, ou ainda na produção legislativa, como na tramitação da Lei 13.902/19, as mulheres têm sido submetidas à desqualificação e ao desprestígio de suas identidades como trabalhadoras.

MARISQUEIRA: UMA CATEGORIA POLISSÊMICA

É interessante observar como a designação de gênero pode ampliar ou diminuir o sentido das palavras. Assim, “marisqueira” é a “vendedora de frutos do mar”, enquanto, no masculino, “marisqueiro” se refere “àquele que marisca ou gosta de mariscos”, isto é, “colhe ou retira marisco de algum lugar” e “mariscador” designa o “catador de mariscos” (HOUAISS, 2004). Já a Lei 13.902/19, como assinalado, define a “marisqueira” como a mulher que realiza essa atividade (qual?) em manguezais.

Entretanto, a referida definição não abriga a pluralidade semântica do termo em diferentes contextos sociais do país, sendo fundamental lembrar que se trata de um dispositivo federal e, em tese, aplicável a todos os entes federativos. Todavia, nem sempre a coleta de mariscos ocorre em mangues, assim como nem sempre mulheres autointituladas “marisqueiras” exercem a coleta. Um bom exemplo pode ser encontrado no estudo de Huguenin e Hellebrandt (2018) sobre trabalhadoras da pesca de Farol de São Thomé, comunidade situada no município fluminense de Campos dos Goytacazes.

As “marisqueiras” de Farol exercem, fundamentalmente, atividades na pós-captura, sobretudo o beneficiamento de recursos pesqueiros extraídos no mar pelos pescadores locais. O trabalho consiste em descascar camarões ou eviscerar, limpar e filetar peixes. Em geral, a atividade é desenvolvida, principalmente, nos chamados

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

“fundos de quintal”, que podem ser pensados literalmente como quintais de casas ou, ainda, calçadas e áreas da rua contíguas a estas. O estudo demonstra como o ambiente pesqueiro extrapola os locais de captura, tais como as águas marítimas, os rios, os lagos, as lagoas e, sem dúvida, os mangues, incluindo não só embarcações, portos, entrepostos e mercados, mas também redes sociais de organização do trabalho. Assim, o “fundo de quintal” não é apenas um espaço físico onde as mulheres desenvolvem seu trabalho, mas diz respeito igualmente à gestão dele.

De certo, estimular a criações de cooperativas e associações de “marisqueiras” é uma estratégia fundamental para a superação do quadro de invisibilidade e de vulnerabilidade das trabalhadoras da pesca. No entanto, na Lei 13.902/19, o estímulo é mais um valor ou um princípio que uma obrigação ou um direito. Neste sentido, não só a oferta de equipamentos de proteção ou de cursos profissionalizantes suprimida do PL 1.710/15 seria uma política adequada, mas também o fortalecimento da identidade profissional destas mulheres a partir do direito ao RGP teria um efeito concreto.

Além do mais, é preciso compreender que a categoria “marisqueira” tem ganhado novos significados que demonstram sua característica polissêmica e, também, seu deslocamento semântico para o engajamento social e o empoderamento feminino.

Cada comunidade está situada em uma realidade, sendo o conjunto de fatores locais que vai impulsionar como o movimento das mulheres vai se identificar, levando em consideração organizações políticas e sociais, para reivindicação de direitos pesqueiros. Porém, cabe aqui deixar uma ressalva, que nenhuma nomenclatura deve ser utilizada como forma pejorativa ou sexista; pescadora ou marisqueira se refere a autoafirmação e construção política. Traz a efetivação da mulher na pesca, que agrega não somente questões de representatividade social, mas também, garante a própria conservação do ambiente (CIDREIRA NETO; RODRIGUES; CANDEIA, 2020, p.67).

Assim, a defesa de territórios, a representatividade em organizações de classe e de gestão pesqueira e a luta por direitos trabalhistas revelam que “[...] os níveis de empoderamento assumidos pelas mulheres da pesca podem ser contabilizados em muitas frentes” (MANESCHY; SIQUEIRA; ÁLVARES, 2012, p. 731). É exemplo de engajamento a Articulação Nacional das Pescadoras (ANP), cujo histórico de formação

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

remete aos anos 1970. No entanto, a efetiva participação feminina em espaços públicos de discussões e a ocupação de lugares de gestão pesqueira requerem, antes de tudo, a superação da invisibilidade.

[...] a falta de liberdade política representa um entrave à luta destas mulheres por direitos previdenciários e trabalhistas, o que influi de forma negativa em sua efetiva participação nos movimentos sociais de pescadores e pescadoras. Em alguns casos, falta a essas mulheres um sentimento de pertencimento à categoria, repercutindo na participação feminina nas organizações civis da pesca artesanal, tais como colônias e associações de pescadores e marisqueiras (FIGUEIREDO, 2015, p. 174).

As dificuldades de reconhecimento profissional impactam particularmente a seguridade previdenciária e podem ser drasticamente visualizadas, como já exposto, nos tribunais brasileiros. Neles se encontram judicializados pedidos de aposentadoria feitos por mulheres cujas atividades desenvolvidas na cadeia da pesca artesanal são invisibilizadas na denominação “regime de economia familiar” mediante processos que exigem prova material do tempo de serviço. Para Gouveia e Carneiro (s/d), a baixa instrução e a vida voltada para o trabalho fazem com que os segurados especiais reúnam poucos documentos, geralmente constituídos pelos homens, deixando mais complicada a situação futura da mulher e dos filhos do grupo familiar.

Um retrato desta situação pode ser encontrado nos argumentos utilizados pela procuradora federal Anelise Becker (2013) na ação civil pública¹⁴ instituída em 2012 pelo Ministério Público Federal contra a União, para fins do restabelecimento do Seguro Defeso, suspenso após 12 anos contínuos de pagamento às mulheres que tradicionalmente exerciam a atividade pesqueira artesanal no estuário da Lagoa dos Patos (RS). A suspensão tivera como fundamento a Lei nº. 10.779/2003 e sua definição, à época, do pescador profissional como beneficiário. Entretanto, o laudo antropológico citado pela procuradora destaca a limitação da norma ao subjugar como secundárias as atividades desenvolvidas pelas mulheres.

¹⁴Ação Civil Pública nº. 5002559-10.2012.4.04.7101, ajuizada perante a Subseção Judiciária de Rio Grande do Sul, RS.

A compreensão de tais atividades como “ajuda” é evidente no caso das mulheres envolvidas na pesca artesanal, cujas atividades produtivas misturam-se com as tarefas domésticas, sendo muitas vezes levadas a cabo concomitantemente – assim, a coleta de mariscos, o cuidado dos filhos, o reparo de redes, o preparo das refeições e a evisceração do peixe aparecem todas, indistintamente, como atividades associadas ao cuidado da casa e da família. A literatura existente acerca das relações de gênero na pesca evidencia a invisibilidade do trabalho das mulheres e suas precárias condições de vida; ademais, enfatiza como, historicamente, não se tem assegurado às mulheres os mesmos direitos de que gozam os homens (Nota Técnica – SPM/PR, de 27.6.2011 *apud* BECKER, 2013, p. 71-72).

É importante observar que “[...] os vários segmentos que constituem a produção familiar em uma determinada sociedade têm diferentes papéis econômicos e sociais” (MATTEI, 2004, p. 207). Entretanto, o dispositivo “regime de economia familiar” tem por referência a propriedade rural. Por outro lado, o mesmo conceito é extensivo a atividades como o extrativismo vegetal e a pesca artesanal. Além disto, a legislação tutela o direito à Previdência aos membros da família nuclear que, ao trabalharem numa relação de dependência e colaboração mútua, satisfaçam a própria subsistência. Todavia, o trabalho reprodutivo e doméstico acaba invisibilizado pela naturalização da separação e da hierarquia da divisão sexual do trabalho, fazendo com que as mulheres enfrentem dificuldades e negativas à concretização de seus direitos.¹⁵

Assim, uma Política de Desenvolvimento e Apoio às Atividades das Marisqueiras que pretenda combater a situação de vulnerabilidade deveria investir na ressignificação identitária, fomentando mecanismos de conscientização do papel feminino na pesca artesanal, assim como a promoção da autonomia individual e coletiva, além da participação de mulheres nas discussões públicas que derivam em tomadas de decisão.

¹⁵Um bom exemplo da interpretação do dispositivo como uma norma de gênero pode ser verificado no argumento utilizado por juiz federal, ao defender que “[...] não se pode, de modo algum, reconhecer a relação de emprego de mulher de empregado em sítio, quando, pela prova, inferiu-se que o trabalho, por ela desenvolvido, destinou-se tão-somente à subsistência familiar, sendo mínima sua contribuição ao labor do marido empregado e dispensável para o dono do imóvel, patente constituírem sua atividade principal os cuidados com os filhos menores, com a horta da família e os relativos ao preparo das refeições” (ANDRADE, 1999, p.84).

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

Não há dúvida de que o reconhecimento profissional pela administração pública seria um ponto de inflexão em direção à igualdade de gênero.

ANOTAÇÕES FINAIS

A igualdade é um princípio que deve ser pensado em, pelo menos, 03 planos. Em termos conceituais, Barroso e Osório (2016) definem a igualdade formal como uma barreira contra privilégios e tratamentos discriminatórios, enquanto a igualdade material corresponde às demandas por redistribuição de poder, riqueza e bem-estar social. Já a igualdade como reconhecimento implica no respeito às minorias, sua identidade e sua diferença, sobretudo em termos sociopolíticos e culturais.

O reconhecimento identitário pela via legal do Estado não é tarefa simples, sendo certo que a complexidade da realidade social impõe o risco da produção de concepções casuísticas, excludentes e, até mesmo, geradoras de conflitos. Neste particular, embora o mandamento constitucional brasileiro seja taxativo quanto à igualdade entre homens e mulheres, é forçoso constatar que a legislação pesqueira tem denegado a proteção das trabalhadoras, mesmo quando as políticas públicas são a elas direcionadas.

Se atividades como beneficiamento, processamento e venda do pescado, além da tecelagem e reparos dos equipamentos e apetrechos de pesca não são credenciadas ao reconhecimento documental do RGP, é porque a invisibilidade das mulheres se configura, também, como política sexual promovida pelo Estado. Afinal, o desprovimento da própria identidade, ou seja, a legislação que obstaculiza a proteção de direitos sociais como o Defeso e a Previdência, naturaliza as desigualdades constituídas por tecnologias de gênero que separam e hierarquizam o trabalho pela divisão sexual.

Neste sentido, a persecução do processo legislativo da Lei 13.902/19 até a sanção presidencial deve ser problematizada não só pela desidratação da proposta original, que suprimiu ações de investimento em educação, saúde e bem-estar, mas pelas limitações do próprio PL em si, sobretudo pela definição identitária formulada sobre as “marisqueiras”. Além de não apontar as atividades desenvolvidas pelas trabalhadoras, a legislação identifica uma realidade bastante particular de mulheres presentes em comunidades

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

pesqueiras baianas e que trabalham em mangues, apesar da diversidade de ecossistemas do país. Ademais, a Lei 13.902/19 não tem qualquer efeito prático, pois não estabelece obrigações e nem direitos.

É possível concluir, portanto, que as inconsistências presentes no dispositivo refletem a falta de consulta à população-alvo. Apesar dos 04 anos de tramitação no Congresso, a Lei 13.902/19 exemplifica um tipo de produção legislativa caracterizado pela ausência de diálogo com a sociedade civil. Decisivamente, as reflexões aqui projetadas permitem considerar que a participação das “marisqueiras”, através das diversas associações e movimentos sociais constituídos no país, teria trazido ao processo de construção da política pública a ressonância de suas demandas.

Por fim, não é intempestivo pensar que as identidades sociais são plurais, culturalmente (re) produzidas e constantemente (trans) formadas. No Brasil e, quiçá, no mundo, mulheres “marisqueiras” até partilham de modos de vida e de experiências comuns, mas é preciso ponderar que leis restritivas das definições de pesca artesanal e de quem nela trabalha podem capturar o reconhecimento profissional assim como são capturados peixes em redes de emalhe¹⁶: pela retenção.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Edna F. Gênero e trabalho nas sociedades pesqueiras. *In*: FURTADO, Lourdes Gonçalves; LEITÃO, Wilma; DE MELO, Alex (org.). **Povos das águas: realidades e perspectivas na Amazônia**. Belém: MPEG, 1993, p. 63-81.

ANDRADE, Dárcio. Regime de Economia Familiar. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região**. Belo Horizonte, v. 29 n. 59, p. 79-84, jan./jun. 1999.

BARROSO, Luís R.; OSÓRIO, Aline. Sabe com quem está falando? : algumas notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. SEMINÁRIO EN LATINOAMÉRICA DE TEORÍA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICA – SELA, Rio de Janeiro, 11-14 de junho de 2014.

¹⁶O emalhe consiste em um aparelho de pesca que funciona de forma passiva, pois a captura ocorre pela retenção dos peixes na malha da rede de emalhe, também denominada de rede de espera. A rede é de forma retangular que se estendem ao mar nos pontos de passagem de cardumes.

BECKER, Anelise. Seguro-defeso e pescadoras artesanais: o caso do estuário da Lagoa dos Patos. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, n. 41, p.45-91, jul./dez. 2013.

BOLETIM ESTATÍSTICO DA PESCA E AQUICULTURA – BRASIL 2010. Ministério da Pesca e Aquicultura. Brasília, fevereiro de 2012. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/>. Acesso 30 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso 25 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.779**, de 25 de novembro de 2003. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso 19 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 09 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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/>. Acesso 19 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.424**, de 31 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para dispor 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://www.planalto.gov.br/>. Acesso 19 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.425**, de 31 de março de 2015. Regulamenta o parágrafo único do art. 24 e o art. 25 da Lei nº 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/>. Acesso 19 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.967**, de 23 de janeiro de 2017. Altera o Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015, que dispõe sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira, e o Decreto nº 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

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

profissional artesanal que exerce sua atividade exclusiva e ininterruptamente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso 19 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 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/>. Acesso em 08 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.902**, de 13 de novembro de 2019. Dispõe sobre a política de desenvolvimento e apoio às atividades das mulheres marisqueiras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 08 ago. 2021.

BRITO, Carmem Imaculada de. Uma análise sócio-histórica da Articulação Nacional das Pescadoras (ANP). *In: MARTÍNEZ, Silvia; HELLEBRANDT, Luceni. (Orgs.). Mulheres na atividade pesqueira no Brasil*. Campos dos Goytacazes/RJ: EDUENF, 2019.

BUTLER, Judith. Política de gênero e o direito de aparecer. *In: Corpos em aliança e a política das ruas: notas para uma teoria performativa de assembleia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CAMPOS, André; CHAVES, José. Seguro Defeso: diagnóstico dos problemas enfrentados pelo programa. **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CIDREIRA NETO, Ivo; RODRIGUES, Gilberto; CANDEIA, Ana. Pesca Artesanal: identidade e representatividade da mulher pescadora. **Cadernos de Gênero e Tecnologia**, Curitiba, v. 13, n. 42, p. 62-76, jul./dez. 2020.

DE JESUS, Roseni. Pescador e marisqueira: identidades em conflito. *In: V SEMINÁRIO DA PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS: CULTURA, DESIGUALDADE E DESENVOLVIMENTO*, Cachoeira, BA, 2015.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. Mercado de Trabalho Assalariado Rural Brasileiro. **Estudos e Pesquisas**, n. 74, outubro de 2014. <https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2014/estpesq74trabalhoRural.pdf>. Acesso em 08 ago. 2021.

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

FIGUEIREDO, Marina. Gênero e participação política: a experiência da rede de mulheres pescadoras no Sul da Bahia. **Revista Ártemis**, v. 20 p. 171-179, ago./dez. 2015.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. **Sustainability in action**, Rome, 2020. Disponível em: < <https://doi.org/10.4060/ca9229en>>. Acesso em 19 nov. 2020.

_____. **The State of World Fisheries and Aquaculture 2012**. Rome: Office of Knowledge Exchange, Research and Extension, FAO, 2012.

_____. **The State of World Fisheries and Aquaculture 2018 - Meeting the sustainable development goals**. Rome. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO, 2018.

GOUVEIA, Carlos; CARNEIRO, Tatiele. A aposentadoria por idade rural e os desafios da mulher. **Lex Magister**. Disponível em: <<https://www.lex.com.br/doutrina>>. Acesso em 02 ago. 2020.

HELLEBRANDT, Luceni. **Mulheres da Z3 - o camarão que “come” as mãos e outras lutas**: contribuições para o campo de estudos sobre gênero e pesca. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Florianópolis, UFSC, 2017.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss Da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

HUGUENIN, Fernanda Pacheco; MARTÍNEZ, Silvia Alicia. Mulheres na pesca: invisibilidade e discriminação indireta no direito ao seguro-desemprego. **Direito Público**, v. 18, n. 97, p. 645 - 667, abr. 2021.

HUGUENIN, Fernanda Pacheco; HELLEBRANDT, Luceni. Mulheres na Cadeia da Pesca: legislação e (des) regulamentação de direitos em comunidades pesqueiras do litoral fluminense. *In*: 31ª REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. Brasília, 9 a 12 de dezembro de 2018 Disponível em: <https://www.31rba.abant.org.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=97>. Acesso em 24 abr. 2020.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. *In*: HIRATA, Helena et al. (Org.). **Dicionário Crítico do Feminismo**. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 67 – 76.

LAURETIS, Teresa de. A tecnologia de gênero. *In*: HOLANDA, Heloisa Buarque de (Org.). **Tendências e impasses**: o feminismo como crítica cultural. Rio de Janeiro: Rocco, 1994. p. 206-242.

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197

MANESCHY, Maria Cristina; SIQUEIRA, Deis; ALVARES, Maria Luzia Miranda. Pescadoras: subordinação de gênero e empoderamento. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 20, n. 3, p. 713-737, dez. 2012.

MARTÍNEZ, Silvia Alicia; HELLEBRANDT, Luceni. **Mulheres na atividade pesqueira no Brasil** (Org.). Campos dos Goytacazes/RJ: EDUENF, 2019.

MATTEI, Lauro. Sistema familiar de produção: algumas questões para o debate. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis: EDUFSC, n. 35, p. 205-223, 2004.

MENDES, Beatriz Lourenço. **Redes invisíveis da pesca artesanal em Rio Grande: obstáculos e barreiras impostos às mulheres pescadoras na busca dos direitos sociais previdenciários**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal do Rio Grande- FURG, 2019.

MOTTA-MAUÉS, Maria Angélica. Pesca de homem/Peixe de mulher(?): repensando gênero na literatura acadêmica sobre comunidades pesqueiras no Brasil. **Etnográfica**, v. 3, n. 2, p. 377-399, 1999.

NERI, Eveline; GARCIA, Loreley. Atrizes da roça ou trabalhadoras rurais? O teatro e a fachada para obtenção da aposentadoria especial rural. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v.32, n.3, p. 701-724, set./dez. 2017.

PAULILO, Maria Ignez. O peso do trabalho leve. **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, v.5, n.28, p.64-70, jan./fev. 1987.

_____. Trabalho familiar: uma categoria esquecida de análise. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12 n. 1, p. 229 – 252, jan./abril. 2004.

PENA, Paulo; MARTINS, Vera; REGO, Rita Franco. Por uma política para a saúde do trabalhador não assalariado: o caso dos pescadores artesanais e das marisqueiras. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, São Paulo, v. 38, n. 127, p.57-68, jun. 2013.

SOUZA, Suelen; RIBEIRO, Natália; MARTÍNEZ, Silvia. Mulheres em comunidades pesqueiras no Brasil: um balanço da produção em teses e dissertações (2007-2017). In: MARTÍNEZ, Silvia Alicia; HELLEBRANDT, Luceni (Org.). **Mulheres na atividade pesqueira no Brasil**. Campos dos Goytacazes/RJ: EDUENF, 2019.

WOORTMANN, Ellen. F. Da complementaridade à dependência: espaço, tempo e gênero em comunidades “pesqueiras” do Nordeste. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.7 n.18, p.41-61, 1991.

Recebido em: 07/07/2021 Aprovado em: 25/08/2021
--

O reconhecimento emalhado na lei: reflexões sobre políticas de desenvolvimento e apoio às atividades das marisqueiras – Fernanda Pacheco Huguenin – p. 170-197