

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III**

**EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN**

**TAIS MALLMANN RAMOS**

**EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas III[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Tais Mallmann Ramos, Emerson Affonso da Costa Moura – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-296-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III**

---

### **Apresentação**

Com alegria que trazemos os trabalhos aprovados e apresentados no grupo de trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas durante o XXXII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. A expansão do campo de políticas públicas no Brasil para diversos campos do conhecimento - como a ciência política, a sociologia, a economia, a Administração Pública... - trouxe a ciência jurídica uma abordagem de Direito em Políticas Públicas que permita dentro dos contributos que o pesquisador do Direito é capaz de trazer para o campo multidisciplinar, a análise da teoria, dogmática ou prática jurídica, que permita a plena eficácia jurídica dos direitos humanos-fundamentais, que demandam planos, diretrizes e ações governamentais para sua implementação.

No trabalho **TUTELA CONSTITUCIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: APOROFobia, ARQUITETURA HOSTIL E A LEI PADRE JÚLIO LANCELOTTI** de Fernando de Lima Fogaça e Tereza Rodrigues Vieira parte-se do conceito de aporofobia para demonstrar como as políticas públicas adotadas para situação de rua reflete uma lógica de exclusão sustentada por omissões estruturais do Estado.

Na pesquisa **PLANEJAMENTO ENERGÉTICO E JUSTIÇA AMBIENTAL: METAS DE LONGO PRAZO PARA FONTES RENOVÁVEIS NO BRASIL E POPULAÇÕES VULNERÁVEIS** de Sabrina Cadó, Denise Papke Guske e Sandi Maís Schaedler abordam-se a partir do Plano Decenal de Expansão de Energia 2034 (PDE 2034) e do Plano Nacional de Energia 2050 (PNE 2050) a necessidade de adequação dos princípios de justiça ambiental em suas diretrizes para a transição energética com distribuição equitativa dos riscos e benefícios.

No texto **DA INVISIBILIDADE À EXCLUSÃO FORMAL: A TRAJETÓRIA DAS MULHERES PESCADORAS NA BACIA DE CAMPOS A PARTIR DOS DADOS DO REGISTRO GERAL DA PESCA (RGP)** de Camila Faria Berçot e Maria Eugenia Totti discute como Registro Geral da Pesca (RGP) enquanto política pública estatal não garantiu equidade substantiva, especialmente no acesso ao Seguro Defeso, para o acesso a direitos das mulheres pescadoras artesanais na Bacia de Campos (RJ).

No trabalho **O PROCESSO ESTRUTURAL E A PROMOÇÃO DA ACESSIBILIDADE PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA AMAZÔNIA** de Sarah Furtado Sotelo da Conceição e José Henrique Mouta Araújo discutem-se as políticas públicas de acessibilidade

na Amazônia com base em relatos reais de pessoas com deficiência e leis de inclusão, da intervenção judicial em políticas públicas por meio dos processos estruturais, estabelecendo uma análise do Tema 698 e a postura adequada do juiz e agentes envolvidos no processo, perpassando pelas críticas de ilegitimidade e incapacidade do Poder Judiciário.

Na pesquisa A TUTELA JURISDICIAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TRABALHO DIGNO E CIDADANIA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA COMO FORMA DE INCLUSÃO SOCIAL de Reginaldo Bonifacio Marques , Tereza Rodrigues Vieira e Jônatas Luiz Moreira de Paula a discussão se situa na Política Nacional de Trabalho Digno e a Cidadania das pessoas em situação de rua, visando a inclusão social e as medidas para a sua implementação como ADPF 976.

No texto CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS DE GÊNERO: ANÁLISE CRÍTICA DO GUIA DAS SECRETARIAS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES E DO CENSO DAS SECRETÁRIAS (2024) de Carolina Fabião da Silva e Evanilda Nascimento de Godoi Bustamante apontam com destreza as lacunas da política pública exteriorizada no Guia para Criação e Implementação de Secretarias de Políticas para as Mulheres, publicado pelo Ministério das Mulheres em 2025, utilizando dados do Censo das Secretárias Mapeamento com Primeiro Escalão dos Governos Subnacionais.

O trabalho O DIREITO À CULTURA NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE CONSTITUIÇÃO E AGENDA 2030 de Luiza Emília Guimarães de Queiros , Cirano Vieira de Cerqueira Filho apresentam a partir da agenda 2030 e da análise do regime constitucional a necessidade que as políticas culturais sejam reconhecidas como deveres constitucionais e compromissos de caráter internacional, interligadas à promoção da equidade, da participação social e da sustentabilidade democrática.

A pesquisa DESAFIOS E AVANÇOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA MARANHENSE, BRASIL de Yata Anderson Gonzaga Masullo e Ticiany Gedeon Maciel Palácio trazem importante trabalho dos desafios, os procedimentos técnicos e o desempenho do programa de regularização fundiária desenvolvido pelo Governo do Estado e pelo Tribunal de Justiça do Maranhão nos municípios da Amazônia Maranhense.

O texto O MOVIMENTO EMPRESA JÚNIOR ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PARA INOVAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, CONSTITUCIONAIS E SEU IMPACTO SOCIAL de Gabriela de Souza Bastos Silva analisa o Movimento Empresa Júnior enquanto estrutura criada pela política pública de educação voltada à inovação.

O trabalho A LEI COMO CATALISADOR: A POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NO ACESSO A CARGOS PÚBLICOS E O COMBATE AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL de Carlos Felipe Benati Pinto discute a persistente omissão legislativa de grande parte dos entes federados na instituição de políticas públicas de ações afirmativas de recorte étnico-racial para acesso a cargos públicos.

A pesquisa A INVISIBILIDADE DA CRIANÇA NOS PROCESSOS JUDICIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE A TUTELA FORMAL E A FRAGILIZAÇÃO CONCRETA DE DIREITOS de Rafael Oliveira Lourenço da Silva e Frederico Thales de Araújo Martos parte do adultocentrismo para demonstrar que na prática jurídica no Judiciário, a oitiva é usualmente condicionada a contextos de vitimização (Lei 13.431/2017), reduzindo a participação a dimensão reparatória e nas políticas públicas, a infância é tratada como apêndice do “cidadão médio”, o que fragmenta ações e silencia a voz infantil.

O texto AS ESCOLAS JUDICIÁRIAS ELEITORAIS ENQUANTO AGENTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, CONSTITUCIONAIS E O IMPACTO SOCIAL NO ÂMBITO DEMOCRÁTICO de Gabriela de Souza Bastos Silva aponta o papel das Escolas Judiciárias Eleitorais como agentes de políticas públicas de educação para a cidadania no Brasil.

A pesquisa DESIGUALDADES REGIONAIS E EVASÃO ESCOLAR NO BRASIL: DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO de Daniel Alexandre Pinto de Paiva , Pedro Nimer Neto e Frederico Thales de Araújo Martos identifica um padrão persistente de assimetrias regionais na oferta de políticas públicas que garantam infraestrutura escolar básica, especialmente, quanto à existência de bibliotecas e laboratórios de informática., em específico, para a regiões Norte e Nordeste.

No texto IN RE IPSA: O DANO EXISTENCIAL PRESUMIDO COMO IMPERATIVO ÉTICO NA REPARAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO de Valena Jacob Chaves e Augusto Cesar Costa Ferreira aborda a urgência da criação de uma política pública de reparação integral às vítimas de trabalho escravo contemporâneo no Brasil, analisando as barreiras impostas pela Justiça do Trabalho ao pleno reconhecimento do dano existencial.

O trabalho POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DA INEFICÁCIA INICIAL À CONCRETIZAÇÃO EFETIVA de Carlos Felipe Benati Pinto discute a atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro na execução das políticas públicas de cotas raciais.

A pesquisa TRIBUTAÇÃO, CIDADANIA ECONÔMICA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES: OS REGISTROS CIVIS COMO INSTRUMENTOS DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA NO BRASIL de Estela Luisa Carmona Teixeira , Patrícia Lichs Cunha Silva de Almeida e Maria De Fatima Ribeiro explora a conexão entre a função social do tributo e a atuação dos registros civis das pessoas naturais como mecanismos de uma política pública de fomento à cidadania econômica e à diminuição das disparidades sociais no Brasil.

O texto SEGURANÇA ALIMENTAR, MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS POVOS INDÍGENAS DE ATITLÁN, GUATEMALA, E LORETO, PERÚ de Ernesto Valdivia Romero , Silvia De Jesus Martins e Ilton Garcia Da Costa pretende discutir os desafios na Guatemala e no Peru para alcançar uma segurança alimentar adequada a partir de um amplo estudo dos povos indígenas de Atitlán, da Guatemala e de Lotero.

O trabalho GOVERNANÇA NO TERCEIRO SETOR E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OSCS E A PROPOSTA DA “MATRIZ ESG-TS” de Augusto Moutella Nepomuceno , Vivian Tavares Fontenele e Claucir Conceição Costa demonstra que governança, ao estruturar conselhos deliberativos, práticas de integridade, auditorias e mecanismos de transparência, fortalece a credibilidade das OSCs e amplia sua capacidade de captação de recursos e cooperação institucional nas políticas públicas.

Por fim, a pesquisa VIOLÊNCIA DE GÊNERO, DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE A “GUERRA INTERNA” E A BUSCA POR IGUALDADE de Vivian Tavares Fontenele e Juliana Pereira Lança De Brito reflete sobre a divisão sexual do trabalho e sua influência na reprodução das desigualdades de gênero no que tange as políticas públicas

Como visto, são trabalhos essenciais para a discussão do papel das políticas públicas no que se refere a implementação dos direitos humanos-fundamentais, da concretização dos objetivos estatais na Constituição e nas normas internacionais, na realização da redução de desigualdades, bem como, na demonstração em geral que o papel do jurista em políticas públicas envolve a busca através da análise da teoria, dogmática ou prática judicial permitindo a plena eficácia jurídica colaborando com instrumentos de implementação através do Direito que contribuem com os estudos de efetividade social produzidos no campo das políticas públicas pelas outras ciências como sociologia, administração pública e ciência política.

Outono de 2025,

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

Profa. Dra. Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann

Profa. Dra. Tais Mallmann Ramos

No trabalho

Na pesquisa

No texto

**DA INVISIBILIDADE À EXCLUSÃO FORMAL: A TRAJETÓRIA DAS MULHERES PESCADORAS NA BACIA DE CAMPOS A PARTIR DOS DADOS DO REGISTRO GERAL DA PESCA (RGP)**

**FROM INVISIBILITY TO FORMAL EXCLUSION: THE TRAJECTORY OF WOMEN FISHERS IN THE CAMPOS BASIN FROM THE DATA OF THE GENERAL FISHING REGISTRY (RGP)**

**Camila Faria Berçot <sup>1</sup>**  
**Maria Eugenia Totti <sup>2</sup>**

**Resumo**

Este artigo analisa o impacto das mudanças legislativas brasileiras — em especial a Lei nº 11.959/2009 e os Decretos nº 8.424/2015 e 12.527/2025 — sobre a formalização e o acesso a direitos das mulheres pescadoras artesanais na Bacia de Campos (RJ). Partindo de uma perspectiva de gênero, o estudo investiga como o Registro Geral da Pesca (RGP), embora tenha ampliado a inclusão estatística das mulheres a partir de 2010, não garantiu equidade substantiva, especialmente no acesso ao Seguro Defeso. A pesquisa utiliza uma metodologia mista, com análise quantitativa longitudinal de 8.375 registros do RGP e 5.650 entrevistas do Survey PEA/Pescarte (2024), complementada por análise qualitativa de marcos legais e literatura especializada. Os resultados mostram que, apesar do aumento significativo de registros femininos no RGP após 2010 — impulsionado pela lei de 2009 e por projetos de educação ambiental —, as mulheres continuam excluídas do Seguro Defeso devido à desvalorização de suas atividades (beneficiamento, comercialização) e à incompatibilidade com programas de transferência de renda como o Bolsa Família. Conclui-se que as políticas públicas reproduzem vieses de gênero e classe, perpetuando a invisibilidade e a exclusão das mulheres na pesca artesanal.

**Palavras-chave:** Pesca artesanal, Desigualdade de gênero, Seguro defeso, Registro geral da pesca (rgp), Bacia de campos

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article examines the impact of Brazilian legislative changes — particularly Law No. 11.959/2009 and Decrees No. 8.424/2015 and 12.527/2025 — on the formalization and access to rights of women artisanal fishers in the Campos Basin (RJ). From a gender perspective, the study investigates how the General Fishing Registry (RGP), although it increased the statistical inclusion of women from 2010 onward, did not ensure substantive

---

<sup>1</sup> Advogada, mestra e doutoranda em Sociologia Política pela UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Bolsista CAPES.

<sup>2</sup> Doutora em Ecologia e Recursos Naturais pela UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Membro permanente dos programas de Pós-Graduação em Sociologia Política da UENF.

equity, especially regarding access to the Seguro Defeso (fishing unemployment insurance). The research uses a mixed-method approach, with longitudinal quantitative analysis of 8,375 RGP records and 5,650 interviews from the PEA/Pescarte Survey (2024), complemented by qualitative analysis of legal frameworks and specialized literature. The results show that, despite a significant increase in female registrations in the RGP after 2010 — driven by the 2009 law and environmental education projects — women remain excluded from the Seguro Defeso due to the devaluation of their activities (processing, marketing) and incompatibility with income transfer programs such as Bolsa Família. It is concluded that public policies reproduce gender and class biases, perpetuating the invisibility and exclusion of women in artisanal fishing.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Artisanal fishing, Gender inequality, Defeso insurance, General fishing registry (rgp), Campos basin

## **Introdução**

No Brasil, a Lei nº. 11.959, de 2009, trata do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, sua previsão (art. 8º.) divide a pesca em dois grandes grupos, a pesca artesanal e a pesca industrial (BRASIL, 2009). A pesca é considerada artesanal quando 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. Essa pescaria também pode ser denominada para fins analíticos como pesca de pequena escala. A pesca de pequena escala funciona como motor econômico e social, proporcionando segurança alimentar e nutricional, emprego e outros efeitos multiplicadores para as economias locais, apoiando ao mesmo tempo os meios de subsistência das comunidades costeiras e ribeirinhas (FAO, 2017).

Durante muito tempo estudos sobre a pesca estavam voltados apenas para a retirada dos pescados do mar e por isso a participação das mulheres não era identificada, de modo que o beneficiamento do pescado, coleta de mariscos e a comercialização de produtos e derivados, atividades realizadas em grande parte pelas mulheres, ficou invisibilizada nestes estudos (BRANCH, KLEIBER, 2017; HARPER et al. 2017; FRANGOUDES, GERRARD, 2018; SOUZA, RIBEIRO, MARTÍNEZ, 2019; SANTOS, TIMÓTEO, 2019).

O RGP – Registro Geral da Pesca foi implantado na era Vargas derivado de um modelo de administração pública centrado na burocratização. O Decreto-Lei nº 23.672, de 02 de janeiro de 1934, o Código de Caça e Pesca enquanto instrumento de regulamentação e fiscalização da atividade pesqueira no país, sob a responsabilidade do extinto Serviço de Caça e Pesca vinculado ao Ministério da Agricultura. Ao longo do tempo, os pescadores e pescadoras artesanais passaram a ter acesso ao Registro por meio das colônias, que se equiparavam a sindicatos. Em 1939 (Dec. Lei nº 1.631) o RGP passa a ter, também, a finalidade de regular o exercício da pesca por amadores, e com isso poder impor multas àqueles que não estivessem regulares (SILVA, 2023).

A Lei nº 11.959/2009 representou um avanço ao ampliar o conceito de atividade pesqueira para além da captura, incluindo explicitamente o processamento e o apoio. Esperava-se que esta mudança legal promovesse a inclusão formal das mulheres. Contudo, evidências preliminares sugerem que a mera existência de um instrumento de registro não é suficiente para superar barreiras estruturais de gênero.

O presente estudo focaliza a Bacia de Campos, litoral norte do Rio de Janeiro. As comunidades tradicionais pesqueiras localizadas nesta região têm resistido às mudanças sociais

e ambientais impostas pela exploração de petróleo e gás na região, e outros empreendimentos de grande porte como, por exemplo, os portos do Açu e Central. Enquanto a pesca no mar é identificada como eminentemente masculina, as atividades de beneficiamento, comercialização, mariscagem e a pesca continental, próximas do domicílio são atividades basicamente femininas (MOTTA-MÁUES, 1999; DIEGUES, 1993; FURTADO, 1983; MWEWA, OLIVEIRA, 2013; SOUZA, MARTINEZ, GANTOS, 2017; FRANGOUDES, GERRARD, 2018; SANTOS, TIMÓTEO, 2019; VIANNA et al., 2025; SOUZA et al., 2025).

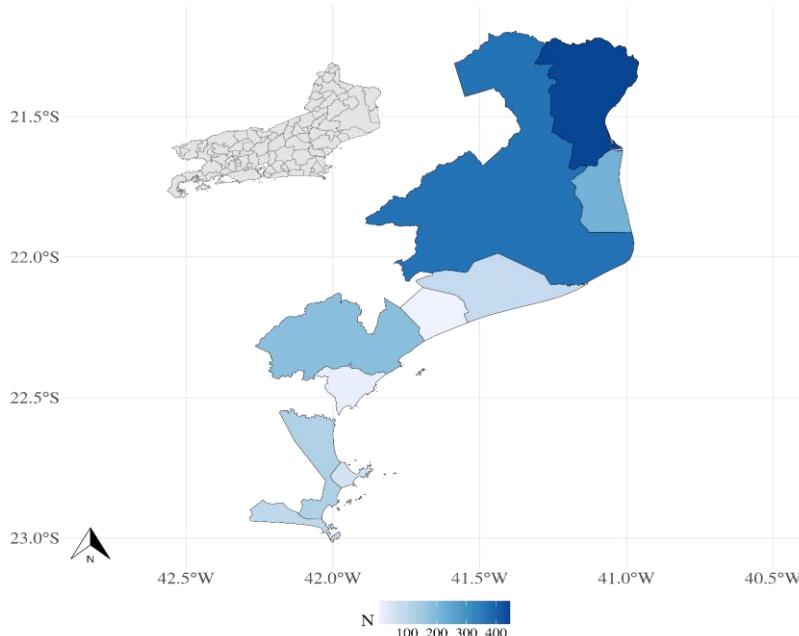
Apesar dos impactos ao meio ambiente, a pesca constitui-se, ainda, um conjunto de atividades significativas para a economia na Bacia de Campos, destacando-se como um importante vetor para a promoção de emprego e de renda, em especial para as populações mais vulneráveis que subsistem unicamente dessa atividade tradicional (CAMPOS et al., 2016). Neste espaço geograficamente definido evidenciam-se três atividades em grande expansão: o turismo, o petróleo e a agricultura (WALTER, 2010). Destaca-se que as duas primeiras atividades impactam negativamente a pesca artesanal, principalmente, por acarretar perda de espaço territorial.

Partindo desta premissa, este artigo investiga a trajetória das mulheres pescadoras na Bacia de Campos por meio da análise dos dados do RGP. O objetivo central é analisar como o processo de implantação e evolução deste registro, embora aparentemente neutro, reproduziu mecanismos de invisibilidade e, posteriormente, de exclusão formal das mulheres, especialmente após as reformas no programa do Seguro Defeso. Busca-se compreender não apenas a evolução quantitativa da presença feminina no cadastro, mas principalmente como as regras que governam o acesso aos direitos derivados do RGP perpetuam desigualdades, transformando a formalização estatística em uma armadilha de exclusão substantiva. Para tal, analisam-se 8.375 registros do RGP e 5.650 entrevistas do Survey do PEA/Pescarte ambos referindo-se aos dez municípios da Bacia de Campos, obtidos via Lei de Acesso à Informação.

## **1. Metodologia e área de estudo:**

Este estudo utiliza dados de 10 municípios da Bacia de Campos: São Francisco do Itabapoana, Quissamã, Armação dos Búzios, São João da Barra, Macaé, Campos dos Goytacazes, Cabo Frio, Arraial do Cabo, Carapebus e Rio das Ostras. Portanto, o recorte analítico do RGP considera a área de atuação do PEA Pescarte.

**Figura 1 – Área de abrangência do PEA/Pescarte**



**Fonte:** Censo da Pesca, 2024.

A região costeira do norte fluminense, vem ao longo das últimas décadas sendo afetada por grandes empreendimentos que têm alterado a ocupação e uso do solo, os ambientes aquáticos e, diretamente, as comunidades tradicionais. Como medidas de mitigação, compensação e monitoramento dos impactos ambientais por esses empreendimentos vem desenvolvendo-se nesta região Projetos de Educação Ambiental (PEAs) e Projetos de Compensação Ambiental (PCAP), por exigência legal do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Sendo assim, o recorte foi definido por ser o espaço considerado mais impactado com a interferência das atividades da Petrobrás, compatível com a área de atuação do PEA Pescarte, aplicou um survey (2024) a 5650 pescadores ao longo desta região, sendo 1724 mulheres e 3926 homens.

Esta pesquisa adota uma abordagem metodológica mista, com predominância quantitativa descritiva e recursos das análises qualitativas da literatura especializada para contextualizar e interpretar os dados numéricos. A fonte primária de dados é o Registro Geral da Pesca (RGP). O conjunto de dados foi obtido mediante solicitação via Lei de Acesso à Informação (LAI), através do portal Fala.BR (Protocolo nº 00380.002423/2025-01), junto ao Ministério da Pesca e Aquicultura. A base final, composta por 8.375 registros ativos de pescadores artesanais nos dez municípios, contém informações como gênero, data do primeiro registro, município, e declaração de recebimento de benefícios como o Bolsa Família. O procedimento analítico consistiu em:

- Análise Descritiva Longitudinal para traçar uma linha temporal da presença masculina e feminina no RGP, de 1973 a 2024.
- Análise Comparativa por Município: observar a formalização de homens e mulheres em cada um dos 10 municípios.
- Correlação com Políticas Públicas: Os dados quantitativos foram cotejados com as mudanças legais (Lei nº. 11.959/2009, Decreto nº. 8.424/2015, Decreto nº. 8.425/2015, Lei nº. 10.779/2003, Lei nº. 13.134/2015) e com a literatura, permitindo interpretar os números à luz dos mecanismos de exclusão política.

Os cálculos de percentuais proporcionais por gênero foram realizados de forma a possibilitar observar a associação entre gênero e posse de RGP. Para verificar possíveis pescadores não registrados contrastou-se os dados do RGP e do Censo Pescarte, com foco nas mulheres e nas barreiras à formalização.

## **2. O desenvolvimento da Política Nacional para a Pesca Artesanal na bacia de Campos a partir dos dados do RGP**

A Constituição Federal de 1988 estabelece o direito a todos ao meio ambiente e para isso dá ao Estado o dever de assegurar a promoção e o manejo ecológico de espécies e ecossistemas.

A pesca passa a integrar uma diretriz governamental com os governos Lula, 2003 e 2010, havendo maior desenvolvimento de políticas para o setor, como por exemplo, a criação do MPA (Ministério da Pesca e Aquicultura) em 2009 por meio da Lei nº 11.958, que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.

Esta legislação visa assegurar a sustentabilidade dos recursos pesqueiros e promover práticas de gestão que garantam a continuidade das atividades pesqueiras, respeitando a biodiversidade e os ecossistemas aquáticos, tanto marinhos quanto continentais. (Ministério da Pesca e Aquicultura) (BRASIL, 2025)

A pesca artesanal é situada na legislação como objeto de proteção (art. 3º, parágrafo primeiro) “o ordenamento pesqueiro deve considerar as peculiaridades e as necessidades dos pescadores artesanais, de subsistência e da aquicultura familiar, visando a garantir sua permanência e sua continuidade.” (BRASIL, 2009).

A lei estabelece que a atividade pesqueira compreende não só a captura, mas, todos os processos de pesca, processamento, transporte, comercialização, cultivo etc. E acrescenta,

Consideram-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)

A Lei organiza a pesca nas seguintes categorias: i) comercial, que se divide em industrial e artesanal. Artesanal é “quando 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); ii) não comercial (científica, amadora), e; iii) de subsistência. Para que o pescador atue de forma legal, ele precisa obter junto ao MPA uma licença, chamada pelos próprios pescadores informalmente de “carteirinha da pesca”, o RGP - Registro Geral da Atividade Pesqueira.

Um dos motivos que levou a constituição do cadastro do pescador através do Registro Geral da Pesca (RGD) a partir da promulgação do Decreto Lei nº 1.631, de 27 de setembro de 1939 foi a necessidade de proteção da fauna em águas brasileiras. (SILVA, 2023).

O Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, revogou as normas legais anteriores e o Código da Pesca da Era Vargas, neste período ocorreram reformas administrativas de grande monta e entre elas, neste decreto, se estabeleceram novos critérios a concessão do RGP.

Segundo SILVA (2023), já no período da ditadura militar as mudanças ocorridas no RGP promoveram a descentralização na concessão do registro de pescador, possibilitando uma certa discricionariedade regional para o cadastro dos pescadores profissionais.

Após a Constituição de 1988, já no período de 2003 a 2013, com o estabelecimento das leis nº 10.779, de 25 de novembro de 2003 (reforma o seguro defeso) e Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, foram estabelecidas novas regras de cadastramento do RGP e ampliados os critérios de caracterização dos pescadores artesanais. (SILVA, 2023).

Atualmente, a legislação exige que para ter acesso aos recursos pesqueiros “Toda pessoa, física ou jurídica, que exerce atividade pesqueira bem como a embarcação de pesca devem ser previamente inscritas no Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP” (BRASIL, 2009).

O RGP é um cadastro da atividade pesqueira nacional, condição prévia para a obtenção de concessão, permissão, autorização e licença em matéria relacionada ao exercício da atividade

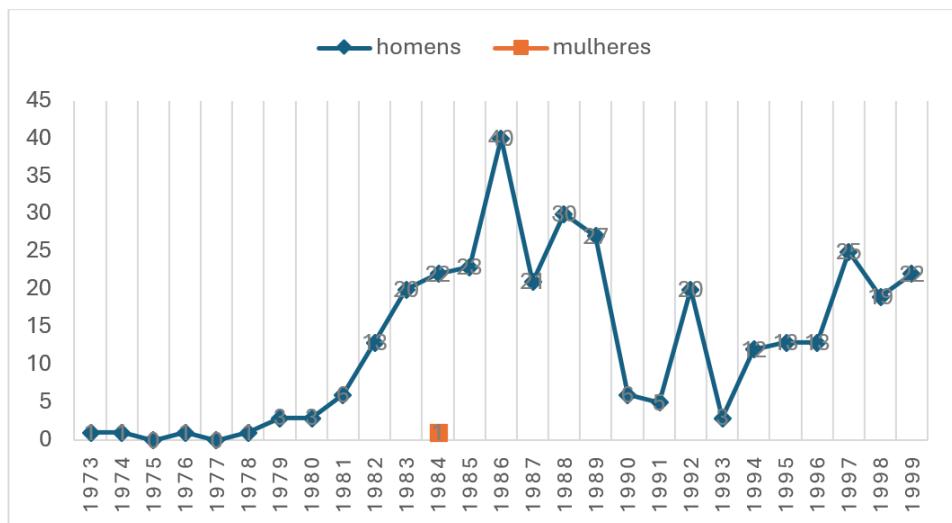
pesqueira, sendo categorias o pescador artesanal, industrial, amador, embarcação, armador, aquicultor, empresa pesqueira e aprendiz da pesca.

Apesar do tempo de existência do RGP, pouco foi produzido sobre o perfil dos pescadores brasileiros com base nesse cadastro (ALENCAR e MAIA, 2011). Dado que permanece. Um levantamento bibliográfico feito em julho de 2025 no banco de teses e dissertações da CAPES para a busca “Registro Geral da Atividade Pesqueira” encontrou 3 teses e 1 dissertação. Por sua vez, foram encontrados 81 artigos no portal da CAPES periódicos a partir da busca com os termos “Registro e pesca e artesanal”. Destes, 30 artigos são da área de ciências sociais e nenhum deles utiliza o banco de dados do RGP.

Com a demora na regulamentação da Lei nº 11.958/2009 que estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, o regramento estava flexível, além de uma série de problemas na segurança e usabilidade no próprio cadastro, (SILVA, 2023). Em 2015, seis anos após a lei, o Decreto 8.425 de estipulou critérios para a inscrição no RGP, mantendo o pescador artesanal na lista de categorias para a inscrição (ficando dispensados apenas os pescadoras e pescadores de subsistência, as pescadoras e pescadores amadores que utilizem linha de mão ou caniço simples e as índias e índios que pratiquem a atividade pesqueira para subsistência) (BRASIL, 2015).

Os dados fornecidos pelo MPA sobre o primeiro registro emitido para os pescadores artesanais da bacia de Campos ao longo do tempo permitem confirmar que até 2000 existiam poucos cadastros, os quais eram majoritariamente masculinos, é a partir de 2010 que as inscrições se intensificam (Figuras 2 e 3).

**Figura 2: Número de cadastros no (RGP) entre 1973 a 1999 nos municípios abarcados pelo PEA Pescarte na Bacia de Campos**

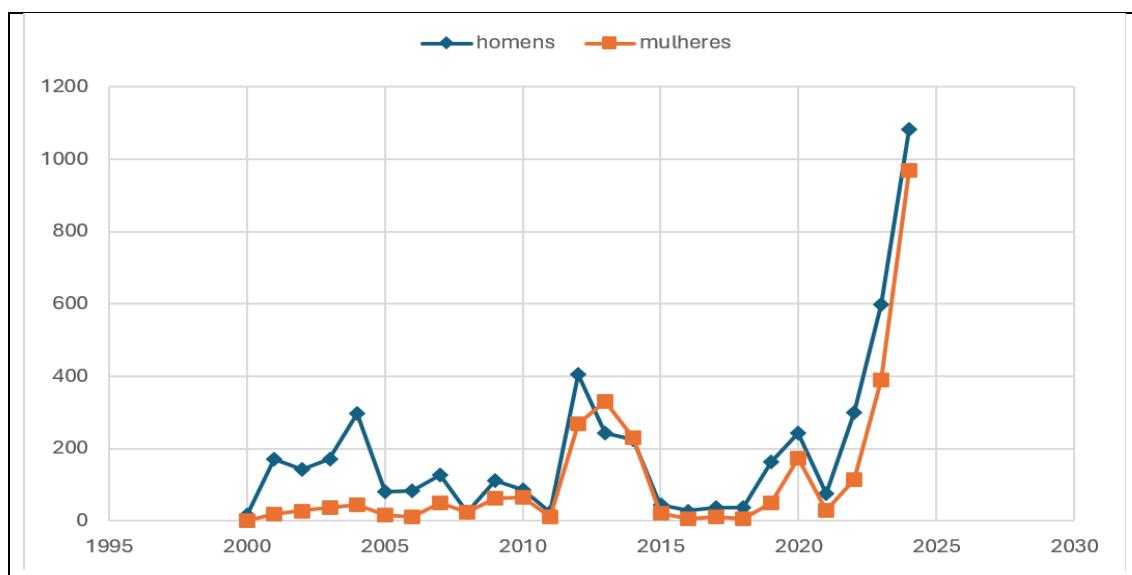


**Fonte:** Registro Geral da Pesca. Sistema PesqBrasil (Protocolo nº 00380.002423/2025-01).

O registro mais antigo para uma pescadora mulher data de 13/12/1984, da cidade de Quissamã, somente nos anos 2000 começaram a aparecer registros de pescadoras em outros municípios (cabe ressaltar que 0,4% dos registros não apresentam data definida).

Implica reforçar que as mulheres sempre estiveram presentes na cadeia produtiva da pesca, no entanto, não há dados no RGP uma vez que a formalização da atividade de apoio ocorreu de forma mais expressiva em 2009, conforme se observa nos dados do RGP ao longo do tempo.

**Figura 3: Número de cadastros no (RGP) entre 2000 e 2024 nos municípios abarcados pelo PEA Pescarte na Bacia de Campos**



**Fonte:** Registro Geral da Pesca. Sistema PesqBrasil (Protocolo nº 00380.002423/2025-01).

Verificou-se que entre 2000 e 2011, os registros femininos foram crescendo de forma tímida, a média de 10.8% do total de registros femininos ao longo de todo o período. Em termos percentuais, entre 2000 e 2011 a média era de 11.2% de mulheres, de 2012 a 2024 a média subiu para 36.5%.

O avanço nas definições dos pescadores artesanais após a lei de 2009, incluindo não apenas a atividade pesqueira como também as atividades de apoio à pesca tiveram um impacto significativo para o RGP revelando um aumento considerável entre 2003 e 2013. (SILVA, 2023). Para fins de análise, apresentamos os dados, também, por município no quadro 1.

**Quadro 1: Número de cadastros no RGP entre 1973 a 2024 por município abarcado pelo PEA Pescarte na Bacia de Campos**

Município	Antes de 2000	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	2020-2024
Armação dos Búzios (homens)	2 (1%)	9 (3%)	8 (3%)	36 (13%)	1 (0%)	170 (63%)
Armação dos Búzios (mulheres)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	46 (17%)
Arraial do Cabo (homens)	26 (4%)	60 (10%)	30 (5%)	69(12%)	51 (8%)	256 (43%)
Arraial do Cabo (mulheres)	0(0%)	4 (1%)	3 (0%)	24 (4%)	12 (2%)	58 (10%)
Cabo Frio (homens)	43 (6%)	74 (10%)	27 (3%)	128 (17%)	27 (3%)	298 (39%)
Cabo Frio (mulheres)	0(0%)	7 (1%)	4 (1%)	33(4%)	8 (1%)	122(16%)
Campos dos Goytacazes (homens)	100 (5%)	290 (14%)	116(6%)	163 (6%)	33 (2%)	531 (25%)
Campos dos Goytacazes (mulheres)	0 (0%)	35 (2%)	48 (2%)	234 (11%)	10 (0%)	586 (27%)
Carapebus (homens)	0(0%)	3 (6%)	0(0%)	1 (2%)	1 (2%)	28 (57%)
Carapebus (mulheres)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	0(0%)	16 (33%)
Macaé (homens)	82 (12%)	69 (10%)	40 (6%)	132 (20%)	78 (12%)	131 (20%)
Macaé (mulheres)	0 (0%)	2 (0%)	1 (0%)	28 (4%)	16 (2%)	79 (12%)
Quissamã (homens)	8 (5%)	35 (23%)	13 (8%)	24 (16%)	16 (10%)	27 (18%)
Quissamã (mulheres)	1 (0%)	0 (0%)	4 (3%)	10 (7%)	2 (1%)	13(9%)
Rio das Ostras (homens)	3 (5%)	22 (32%)	3 (5%)	7 (11%)	2 (3%)	13 (20%)
Rio das Ostras (mulheres)	0(0%)	0(0%)	2 (3%)	5 (8%)	0(0%)	7 (11%)
São Francisco de Itabapoana (homens)	70 (2%)	288 (10%)	90 (3%)	307 (11%)	73 (2%)	619(21%)
São Francisco de Itabapoana (mulheres)	0 (0%)	66 (2%)	73 (3%)	558 (19%)	46 (2%)	657 (23%)
São João da Barra (homens)	47 (6%)	140 (17%)	99 (12%)	114 (14%)	31 (4%)	218 (27%)
São João da Barra (mulheres)	0(0%)	15 (2%)	32 (4%)	25 (3%)	0 (0%)	79(10%)

**Fonte:** Registro Geral da Pesca. Sistema PesqBrasil (Protocolo nº 00380.002423/2025-01).

**Dado:** Os percentuais têm por base no total do município (homens + mulheres) e foram aproximados para mais ou para menos)

A análise da evolução apresenta uma dominância masculina histórica, homens concentram a maioria dos registros em todos os períodos. Entre 2000 e 2009 surgem os primeiros registros femininos, mas em números ínfimos (ex.: 4 mulheres em Arraial do Cabo vs. 60 homens no mesmo período). Entre 2010-2019, há um aumento considerável de registros femininos em municípios como: São Francisco de Itabapoana (558 mulheres/19% do total) e Campos dos Goytacazes (234 mulheres/10,9%).

Em Campos dos Goytacazes os homens tiveram 1.233 registros (57,3% do total histórico) e as mulheres 917 (42,7% do total histórico), demonstrado que com o passar dos anos o número de registros de pescadores e pescadoras tem se aproximado.

No último período 2020-2024 o município de São Francisco de Itabapoana surpreendeu ao ter mais registros femininos registrado do que masculinos (Mulheres 668 - 23% do total histórico; Homens 619 – 21% do total histórico).

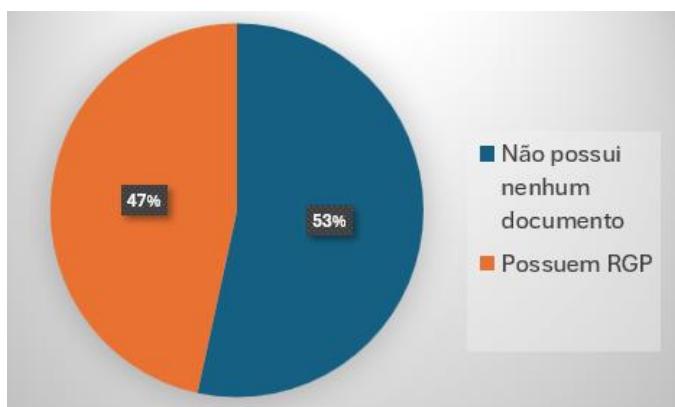
Verifica-se que há um crescimento feminino recente, as mulheres aumentaram sua formalização no RGP de forma significativa após 2010, com pico entre 2020-2024.

O aumento pode ser uma consequência da regulamentação da Lei nº 11.959/2009, que aconteceu em 2015, mas, não se pode desconsiderar a presença do PEA Pescarte no território a partir de 2014. As teses de Bastos, 2023 e Belo, 2018, demonstram um pouco do impacto do PEA na região.

Os PEAs fazem parte das ações de mitigação realizadas pela Petrobrás. Essas ações surgem após os anos 2000, com a pressão após o vazamento de um duto no Rio Barigui (PR), embora não tenha ocorrido na Bacia de Campos, foi o ponto de virada para toda a empresa que passou a planejar ações de mitigação.

No entanto, considerando o último survey (2024) realizado pelo PEA/Pescarte, os números de pescadores não registrados ainda são grandes. O questionário aplicado nesta localidade teve como total geral de entrevistados 5649, 3926 (masculino) e 1724 (feminino), foi apresentado a eles a seguinte questão “Quais documento relacionado à atividade pesqueira o Sr. possui?”, como alternativa foram dados vários documentos além do RGP, mas, nosso interesse é confrontar com dados do RGP, cerca de 2.425 (53%) dos entrevistados não possui nenhum documento, gerando a figura 4.

**Figura 4: Percentual de pescadores que não possuem nenhum documento em relação aos que declaram possuir o RGP de acordo com o PEA Pescarte na Bacia de Campos**



**Fonte:** Dados do Survey realizado pelo PEA/Pescarte (2024)

Com relação ao gênero a situação é ainda mais grave, já que somente 30% das mulheres entrevistadas declaram ter o RGP, enquanto 53,4% dos homens possuem, verifica melhor no quadro 2.

**Quadro 2: Dados dos entrevistados do PEA Pescarte na Bacia de Campos que responderam a questão “Quais documento relacionado à atividade pesqueira o Sr possui?”**

Descrição	Homens	Mulheres
RGP (Registro geral de pesca)	1694 (53,4%)	422 (30,8%)
Não possui nenhum documento	1477 (46,6%)	948 (69,2%)
total	3171 (100%)	1370 (100%)

A chance de uma mulher ter RGP chega a ser 38% menor do que um homem. Em outras palavras, mulheres têm significativamente menor chance de possuir RGP em comparação com os homens.

Se observarmos apenas os dados do RGP (nacionais), há um considerável progresso na formalização da atuação feminina na pesca especialmente no período de 2020 a 2024, no entanto, os números não se aproximam dos dados do survey do PEA/Pescarte, que apesar de não ter alcançado a totalidade dos pescadores propôs-se a ser um censo e tentou alcançar o máximo de pescadores possíveis e mesmo assim há uma diferença em números absolutos entre pessoas que declaram ter RGP para o senso pescarte (2425 dos entrevistados declaram não ter RGP),

enquanto os dados oficiais mostram que há 8.375 com cadastro no RGP para a essa região, preocupa-nos o fato de que o survey apresenta mais de 50% de pescadores ainda sem registro, 31% são mulheres, logo, ainda há um contingente considerável que sequer possui registro.

A busca por informações sobre o registro pretende explicar o que justifica a disparidade na formalização das mulheres pescadoras (RGPs) na Bacia de Campos. Podemos considerar que as mudanças na legislação e atuação dos PEAs nesta região impactou positivamente no número de registros, embora a obtenção do RGP ainda esteja abaixo de 50% dos entrevistados pelo PEA e que este número é ainda menor com relação as mulheres, portanto, a equidade ainda é incipiente mesmo com o avanço feminino pós-2010. Outro fator a se considerar é o Seguro Defeso, cuja política será detalhada no próximo tópico.

A aparente contradição numérica – onde o registro oficial (RGPs) aponta 8.375 pescadores ativos, enquanto o censo mais abrangente na região (PEA Pescarte) identificou 5.649 pescadores, dos quais 2.425 sequer possuem o registro – não é um mero erro estatístico, mas a evidência empírica de um descolamento estrutural entre a política pública e o território. O censo do Pescarte revela que quase metade dos pescadores efetivamente ativos na região permanece à margem da formalização. Portanto, o RGP ainda subestima dramaticamente a precariedade e a exclusão digital e burocrática que impede milhares de pescadores, sobretudo mulheres, de ter acesso a este degrau da cidadania formal. Essa distorção inicial do cadastro contamina toda a cadeia de políticas públicas subsequentes, como o acesso ao Seguro Defeso, tornando qualquer análise baseada exclusivamente nos dados do RGP possivelmente enviesada.

### **3. Seguro Defeso: o caso das mulheres da bacia de campos**

O principal direito conferido pelo Registro Geral da Pesca (RGPs) é a licença que autoriza o exercício regular da pesca artesanal. Além disso, esse documento permite que o pescador preencha um dos requisitos necessários para acessar o seguro defeso (SD).

Concebido como parte integrante do Programa Seguro-Desemprego, o seguro-defeso foi progressivamente estruturado ao longo da década de 1990 no Brasil. Isso se deve ao fato de que a situação vivenciada pelo pescador artesanal durante o período de defeso é equiparada ao desemprego involuntário — “em que, por motivos alheios à sua vontade, o trabalhador encontra-se impossibilitado de subsistir por meio de seu trabalho” (CAMPOS; CHAVES, 2016, p. 78).

O SD foi inicialmente regulamentado pela Lei nº 8.287/1991, que sofreu reformas em 2003 e foi posteriormente revogada e substituída pela Lei nº 10.779/2003. Desde 1991, portanto, o seguro-defeso integra o ordenamento jurídico brasileiro. Diferente de programas de transferência de renda como o Bolsa Família, o SD é uma garantia direta ao pescador profissional que precisa interromper suas atividades durante o defeso, com o objetivo de assegurar a sustentabilidade dos estoques pesqueiros.

Entre 2003 e 2013, o conceito de pescador para fins de acesso ao seguro-defeso incluía também atividades de apoio. No entanto, em 2015, por meio do Decreto nº 8.425, houve um significativo estreitamento desse conceito: o pescador não poderia ter qualquer outra fonte de renda além da pesca artesanal. Essa mudança, além de restringir o acesso, excluiu formalmente as trabalhadoras da pesca, ao determinar que a concessão do seguro defeso não será extensível aos trabalhadores de apoio à pesca artesanal e nem aos componentes do grupo familiar do pescador profissional artesanal que não satisfaçam individualmente os requisitos e condições estabelecidas neste decreto. (BRASIL, 2015)

Dessa forma, a legislação desconsiderou o trabalho das mulheres, que tradicionalmente atuam nas etapas de pré e pós-captura — como no beneficiamento, na comercialização e na mariscagem —, retirando-lhes o direito ao benefício. A alteração legal ocorreu em um contexto de ajuste fiscal e contenção de gastos públicos, motivada pelo aumento no número de concessões do RGP e, consequentemente, de seguros-defeso, somado a inconsistências no sistema SisRGP e à crise econômica iniciada em 2014 (SILVA, 2023).

Além da exclusão por categoria, outro obstáculo indireto foi imposto às mulheres: a impossibilidade de acumulação do SD com benefícios de transferência de renda (como o Bolsa Família) ou com o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Considerando que a política do Bolsa Família prioriza as mulheres como titulares do benefício, essa regra — mantida desde 2015 e reafirmada em 2025 — acaba por afetá-las desproporcionalmente. Na Bacia de Campos, por exemplo, dentre os 2569 pescadores que declararam receber o Bolsa Família ou o Renda Brasil, 77,2% são mulheres. A taxa de recebimento entre as mulheres pescadoras (59,6%) é quase cinco vezes maior que entre os homens (12,4%). Assim, as pescadoras enfrentam uma dupla barreira: primeiro, sua atividade é comumente categorizada como “apoio”, excluída pelo decreto; segundo, muitas perdem o direito ao SD por serem titulares de programas sociais, criando um paradoxo em que a assistência social anula um direito laboral assegurado.

Em junho de 2024, o governo passou a promover uma série de ações em relação a pesca artesanal. A portaria de nº 269, de 11 de junho de 2024 institui o Fórum Nacional da Pesca

Artesanal (FNPA), para ampliar a discussão e propor soluções para os desafios e necessidades da pesca artesanal no Brasil.

Todavia, na contramão desta abertura para o diálogo, em junho do ano seguinte (2025), o decreto que estabeleceu mais regras para o SD. O Decreto nº 12.527 de 2025 traz as seguintes mudanças: 1) controle maior, exigência de verificar mensalmente se o pescador dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira, independentemente de sua origem ou seu valor; 2) cruzamento de informações constantes do RGP confrontadas com os registros administrativos oficiais; 3) necessidade de enviar, anualmente, ao Ministério da Pesca e Aquicultura o Relatório de Exercício da Atividade Pesqueira; 4) obrigatoriedade de homologação feita por autoridade municipal ou distrital, pretendendo uma checagem mais criteriosa das informações prestadas.

De acordo com o governo federal as mudanças têm como finalidade fortalecer a proteção social a quem vive da pesca, reforçar o controle contra fraudes e ampliar a transparência das regras do benefício (BRASIL, 2025), entretanto, as alterações realizadas podem contribuir para dificultar o acesso dos pescadores ao RGP, tendo em vista a vulnerabilidade desse grupo dado o grau de escolaridade e letramento digital (77% dos pescadores da bacia de campos cadastrados no RGP possuem apenas o ensino fundamental).

O acesso ao sistema do INSS será feito por autenticação biométrica, e o cruzamento de dados com outras bases do governo, segundo Governo isso ajudará a identificar quem não se enquadra no benefício. Um dos principais objetivos do Governo Federal é a qualificação da base de dados dos beneficiários dos programas sociais, assegurando maior precisão cadastral e a destinação correta dos recursos a quem de fato tem direito. (BRASIL, 2025)

Após o enfrentamento de uma série de problemas nos sistemas, de cadastros do RGP e SisRGP, o MAPA lançou o SisRGP4.0, usando o modelo da plataforma Gov.Br, estratégia de Governo Digital (2019-2023). No atual modelo o próprio pescador acessa o portal e faz o seu cadastro, cabe ao pescador, diretamente, sem intermediação da entidade representativa, prestar informações e disponibilizar os documentos requeridos. Neste sentido Silva (2023) afirma que:

Enquanto sistema operacional em si, a implementação do novo SISRGP 4.0 representa um avanço no âmbito da transformação digital e de operacionalização de serviços públicos digitais no âmbito dos órgãos do executivo federal, dentro de uma realidade em que o Brasil evolui em termos de Governo Digital. Mas esse avanço não pode ser entendido de forma descolada da realidade fática que engloba outros fatores da política pública e sua relação com a população alvo do programa – os pescadores artesanais.

Cabe acrescentar que ao serem indagados sobre como analisam os serviços públicos quanto a comunicação, que inclui, sinal de TV, Internet e celular, os pescadores da bacia de Campos atribuíram, em média, nota 6 dentro de uma escala de 0 a 10 (PEIXOTO et al. 2021). Uma média baixa, considerando que se trata de um território inserido na região mais desenvolvida do país, principalmente diante da tendência do governo em digitalizar os serviços.

Os dados fornecidos pelo MPA sobre os primeiros registros emitidos para os pescadores artesanais da Bacia de Campos ao longo do tempo permitem confirmar que os registros anteriores aos anos 2000 são baixos e quase exclusivamente masculinos. É a partir de 2010 que as inscrições se intensificam.

A perspectiva interseccional, que analisa como os eixos de discriminação de gênero, raça e classe se interconectam e se constituem, é um marco teórico fundamental e histórico no feminismo. Martinez, Hellebrandt (2019) e Huguenin, Martinez (2021) estudando pesca e gênero, afirmam que na pesca artesanal há diferença entre homens e mulheres, e que esse dado da estrutura social fundamenta também o poder e a dominação masculina.

Como dito na introdução, a literatura sobre pesca, aponta que a retirada do peixe do mar ou rio é eminentemente masculina, enquanto as atividades de beneficiamento, comercialização, mariscagem e a pesca continental, próximas do domicílio são atividades basicamente femininas (MOTTA-MÁUES, 1999; DIEGUES, 1993; FURTADO, 1983; MWEWA, OLIVEIRA, 2013; SOUZA, MARTINEZ, GANTOS, 2017; FRANGOUDES, GERRARD, 2018; SANTOS, TIMÓTEO, 2019; VIANNA et al., 2025; SOUZA et al., 2025). Outros estudos mostram que a situação da bacia de campos não é diferente (PEREIRA, et al, 2024; RANGEL e AMARAL, 2023).

Durante muito tempo estudos sobre a pesca estavam voltados apenas para a retirada dos pescados do mar e por isso a participação das mulheres não era identificada, de modo que o beneficiamento do pescado, coleta de mariscos e a comercialização de produtos e derivados, atividades realizadas em grande parte pelas mulheres, ficou invisibilizada nestes estudos (BRANCH, KLEIBER, 2017; HARPER et al. 2017; FRANGOUDES, GERRARD, 2018; SOUZA, RIBEIRO, MARTÍNEZ, 2019; SANTOS, TIMÓTEO, 2019).

Mas, embora as mulheres tenham aparecido nos bancos de dados públicos expressivamente ao longo do tempo a legislação continua o processo de desvalorização do seu trabalho. Atualmente, a legislação parte do pressuposto de que a pescadora integrada em regimes de economia familiar não teria direito ao seguro-defeso. Essa premissa abre espaço para analisar a questão sob a ótica da divisão sexual do trabalho no âmbito familiar, suscitando

uma reflexão crítica sobre as atividades tradicionalmente desempenhadas pelas mulheres nesse contexto. Essa exclusão viola frontalmente o princípio constitucional da isonomia, consagrado na Constituição de 1988 (HUGUENIN; MARTINEZ, 2021), e representa uma mudança normativa que prejudica a cadeia produtiva da pesca, cuja luta das mulheres por reconhecimento e visibilidade ainda persiste.

Nesse cenário, o Registro Geral da Pesca (RGP) consolida-se como o principal e único cadastro oficial especificamente direcionado para a pesca no país. Considerando que a desigualdade de gênero é um fenômeno estrutural, é crucial atentar para o risco de que esses vieses se reproduzam nos sistemas de cadastro públicos. Tais instrumentos de coleta de dados podem, assim, operar com um viés de invisibilidade que marginaliza ainda mais as mulheres, perpetuando sua condição de subalternidade. Como alertam D'Ignazio e Klein (2020), a adoção de princípios feministas interseccionais é fundamental para orientar a construção de metodologias de coleta de dados mais justas e equitativas

A partir dos achados resultantes da análise do RGP, pode-se afirmar que a presença e atuação das mulheres na pesca artesanal vem crescendo nos últimos anos, principalmente, entre 2020 e 2024, mesmo contrariando o aumento expressivo no número de mulheres com RGP, bem como diretrizes internacionais.

## Conclusão

O presente estudo, ao analisar os dados do Registro Geral da Pesca (RGP) na Bacia de Campos entre 1973 e 2024, demonstra um processo histórico de invisibilização e subsequente, porém ainda incipiente, reconhecimento formal das mulheres na pesca artesanal.

A pesquisa confirmou a dominância masculina histórica no RGP, com os registros femininos sendo praticamente inexistentes antes da década de 2000. A promulgação da Lei nº 11.959/2009, que ampliou o conceito de atividade pesqueira para incluir o beneficiamento e a comercialização, e a atuação de Projetos de Educação Ambiental (PEAs) como o Pescarte na região, foram identificados como fatores contribuintes para o aumento dos registros de mulheres a partir de 2010.

O aumento nos registros femininos no RGP pós-2010, impulsionado pela Lei nº 11.959/2009 e pela atuação dos PEAs, representou apenas uma visibilidade estatística, e mais, essa formalização não se traduziu em acesso a direitos substantivos.

A análise revelou que a política do Seguro Defeso, reformulada pelo Decreto nº 8.424/2015, atua como um potente mecanismo de exclusão das pescadoras. Ao restringir o benefício àqueles diretamente envolvidos na captura e excluir explicitamente os "trabalhadores de apoio" e membros da família que não cumpram os requisitos individualmente, a legislação desconsidera e desvaloriza o trabalho feminino, majoritariamente concentrado no pós-captura. Esta exclusão é agravada pela cláusula que impede o recebimento do Seguro Defeso por beneficiários de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família.

Ao cruzar os dados do RGP com a análise da legislação, o artigo demonstrou como as mulheres são excluídas por um duplo viés: (i) de gênero, com a desvalorização de suas atividades de "apoio" na cadeia produtiva; e (ii) de classe, com a cláusula de incompatibilidade com programas de transferência de renda como o Bolsa Família, do qual são majoritariamente titulares.

Portanto, conclui-se que, embora o RGP tenha evoluído como instrumento de visibilização estatística das mulheres, as políticas públicas subsequentes, notadamente o Seguro Defeso, perpetuam uma lógica estrutural que ignora a divisão sexual do trabalho na pesca artesanal de economia familiar. A formalização via RGP, sozinha, mostrou-se insuficiente para garantir direitos e equidade. As regras para o Seguro Defeso estão contaminadas com a percepção de que o trabalho da mulher ainda é complementar e de apoio e que por isso não tem valor, assim, é preciso mudar a lógica e observar que as etapas de beneficiamento, comercialização e gestão, predominantemente femininas, são parte imprescindível da cadeia da pesca, sem o qual ela não se sustenta. Logo, a mulher titular do Bolsa Família não pode ser penalizada e ter outro direito negado, o crescimento numérico de registros de pescadoras precisa transforma-se em efetiva justiça e igualdade social.

## Referências

ALENCAR, Edna F. "Gênero e trabalho nas sociedades pesqueiras." (1993).

ALENCAR, Carlos Alexandre Gomes de; MAIA, Luis Parente. Perfil socioeconômico dos pescadores brasileiros. 2011.

BRANCH, T.A., D. KLEIBER. 2017. Should we call them fishers or fishermen? *Fish and Fisheries* 18: 114–127.

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 <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11959.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11959.htm)> Acesso em 01/10/2024.

BRASIL. Decreto nº 12.527, de 24 de junho de 2025. Altera o Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015, 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, e o Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015, para dispor sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e para concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/decreto/d12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12527.htm)> Acesso em 08/09/2025.

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 <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm#art2](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13134.htm#art2)>. Acesso em 08/09/2025.

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 <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8425.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.425%2C%20DE%2031%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202015&text=Regulamenta%20o%20par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico%20do,%20exerc%C3%ADcio%20da%20atividade%20pesqueira](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8425.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.425%2C%20DE%2031%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202015&text=Regulamenta%20o%20par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico%20do,%20exerc%C3%ADcio%20da%20atividade%20pesqueira)> Acesso em 08/09/2025.

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 <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8424.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8424.htm)> Acesso em 08/09/2025.

BRASIL. PORTAL AGÊNCIA GOV. Matéria publicada em 25 de junho de 2025 – reproduzia do MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura. Título Novo modelo de concessão do Seguro-Defeso a pescadores artesanais é regulamentado. Disponível em <<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202506/governo-federal-regulamenta-novo-modelo-de-concessao-do-seguro-defeso-a-pescadores-artesanais>> Acesso em 08/09/2025.

BRASIL. Ministério da pesca e aquicultura. Publicado em 14/03/2019 17h44 Atualizado em 27/09/2024 14h26. Disponível em <<https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/pesca/pesca-no-brasil>> Acesso em 08/09/2025.

CAMPOS, M. M. et al.. Pescadores artesanais da Bacia de Campos: a saúde pela perspectiva da (in)segurança alimentar. *Cadernos Metrópole*, v. 18, n. 36, p. 481–501, jul. 2016.

CAMPOS, André Gambier; CHAVES, José Valente. Perfil laboral dos pescadores artesanais no Brasil: insumos para o programa seguro defeso. 2016.

DIEGUES, A. C. S. *Pescadores, Camponeses e Trabalhadores do Mar*, São Paulo, Ática, 1983

D'IGNAZIO, C; F. KLEIN, L. Sete princípios feministas interseccionais para dados equitativos e acionáveis sobre a COVID-19. *Big Data & Society*, v. 7, n. 2, p. 2053951720942544, 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. (FAO), Diretrizes Voluntárias para Garantir a Pesca de Pequena Escala Sustentável no Contexto da Segurança Alimentar e da Erradicação da Pobreza. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura Roma, 2017. Disponível em <https://www.fao.org/3/i4356pt/i4356pt.pdf>. Acesso em 27 de julho de 2025.

FRANGOUDES, K., S. GERRARD. 2018. (En)Gendering change in smallscale fisheries and fishing communities in a globalized world. *Maritime Studies* 17: 117–124

FURTADO, L. G. *Curralistas e Redeiros de Marudá: Pescadores do Litoral do Pará*. 1980. (dissertação de mestrado), São Paulo, USP, 1980.

HARPER, S., C. GRUBB, M. STILES, U.R. SUMAILA. 2017. Contributions by women to fisheries economies: insights from five maritime countries. *Coastal Management* 45: 91–106

HUGUENIN, Fernanda Pacheco; MARTÍNEZ, Silvia Alicia. Mulheres da Pesca: Invisibilidade e Discriminação Indireta no Direito ao Seguro Desemprego: Invisibility and Indirect Discrimination Undermining Unemployment Insurance Rights. *Direito Público*, v. 18, n. 97, 2021.

MOTTA-MAUÉS, M.A. 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. Disponível em: [http://ceas.iscte.pt/etnografica/\\_docs/vol\\_03/N2/Vol\\_iii\\_N2\\_377-400\\_.pdf](http://ceas.iscte.pt/etnografica/_docs/vol_03/N2/Vol_iii_N2_377-400_.pdf). Acesso em 28 de abril de 2024.

MWEWA, M. C.; OLIVEIRA, P. C. Desafios ao protagonismo feminino para a geração de renda em Laguna-SC: gênero, bolsa família e serviço social. *Poiésis*, v. 7 (11), p. 168-182, 2013.

PEIXOTO, V. de M.; BASTOS, G. B.; MARQUES, L. M.; SANTOS, G. da S. dos. Avaliação de serviços e equipamentos públicos em municípios limítrofes à bacia de campos / Evaluation of public services and equipment in municipalities bordering the campos basin. *Brazilian Journal of Development, [S. l.]*, v. 7, n. 3, p. 24388–24400, 2021. DOI: 10.34117/bjdv7n3-239. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/26107>. Acesso em: 30 jun. 2025.

PEREIRA, M. B.; DA SILVA, M. D. C.; FERREIRA, V. M.; AMARAL, M. Z.; MIZRAHI, G. A. C.; CRUZ, B.; PRAGANA, M. C. Desafios na pesca artesanal: uma pesquisa em comunidades pesqueiras da região norte e noroeste do Rio de Janeiro. *Caderno Pedagógico, [S. l.]*, v. 21, n. 1, p. 221–238, 2024. DOI: 10.54033/cadpedv21n1-011. Disponível em:

<https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/1952>. Acesso em: 11 sep. 2024.

RANGEL, K. S.; AMARAL; S. C. S. Mulheres na atividade pesqueira: reflexão sobre as relações de gênero, as condições de trabalho feminino na pesca e a divisão social do trabalho no contexto socioambiental na comunidade de lagoa feia de são Francisco de Itabapoana-RJ. *InterSciencePlace*, [S. l.], v. 17, n. 5, 2023. Disponível em: <https://www.interscienceplace.org/index.php/isp/article/view/469>. Acesso em: 11 sep. 2024.

SANTOS, V. J. TIMÓTEO, G. M. Trabalho e relações de gênero na cadeia produtiva da pesca artesanal na Bacia de Campos. p. 333 a 350. In: *Mulheres na atividade pesqueira no Brasil [recurso eletrônico]* /organização de S. A. Martínez e L. Hellebrandt – Campos dos Goytacazes, RJ : EDUENF, 2019.

SILVA, João Paulo dos Santos. Dissertação SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS PARA PESCADORES ARTESANAIS Estudo de caso sob a teoria da prática de Bourdieu em comunidades da ilha do Marajó, 2023, Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Administração da Universidade da Amazônia. Disponível em <<https://mestrado-doutorado.unama.br/tenancy/assets/courses/IJ5RNpZS3jYxTzm4wY/files/1741396256.pdf>>. Acesso em 22/07/2025.

SILVA, V. L. da; AGUIAR, O. M. B. Pesca Artesanal e Gênero: Políticas Públicas para o Reconhecimento Jurídico do Trabalho da Mulher Pescadora no Litoral de Santa Catarina – Brasil. *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)*, Fortaleza, v. 9, n. 13, p. 355, 2011. DOI: 10.12662/2447-6641oj.v9i13.p355.2011. Disponível em: <https://periodicos.unicristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/795>. Acesso em: 27 jul. 2025.

SOUZA, G. B. G. de; SANTOS, S. R.; MACIEL, T. R.; MACEDO, M.; TOTTI, M. E.; VIANNA, M. A cadeia produtiva do pescado na visão de pescadores, atravessadores e comerciantes na Bacia de Campos, Rio de Janeiro, Brasil. OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA, [S. l.], v. 23, n. 4, p. e9540, 2025. DOI: 0.55905/oelv23n4-067. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/9540>. Acesso em: 30 jun. 2025

VIANNA, M; SANTOS, S. B.; MACIEL, T.; TOTTI, M. E. SOUZA, G. B. Perfil do mercado consumidor de pescado do Estado do Rio de Janeiro, sudeste do Brasil. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, ISSN-e 1988-7833, Vol. 18, Nº. 2, 2025. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10127089>. Acesso em 20/06/2025.

WALTER, T. (2010). Novos Usos e Novos Mercados: Qual sua influência na dinâmica da cadeia produtiva dos frutos do mar oriundos da pesca artesanal? Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.