

# A Terra na Água - A Defesa das Comunidades Tradicionais Pesqueiras, sua Identidade e seus Territórios<sup>1</sup>

*Carla Daniela Leite Negócio (Universidade Federal da Paraíba – UFPB)*

## **1. Introdução**

As comunidades tradicionais pesqueiras são “os grupos sociais, segundo critérios de auto-identificação, que tem na pesca artesanal elemento preponderante do seu modo de vida, dotados de relações territoriais específicas referidas à atividade pesqueira, bem como a outras atividades comunitárias e familiares, com base em conhecimentos tradicionais próprios e no acesso e usufruto de recursos naturais compartilhados”. (PL 131/2020, art. 1o, I).

Detêm conhecimento essencial para a realização da atividade de pesca de forma sustentável, com viabilidade econômica e em harmonia com o meio ambiente. Contrapõem-se ao modelo predatório da pesca em larga escala, que compromete a integridade dos ecossistemas e de seus corpos hídricos, bem como a própria subsistência e reprodução das espécies.

São consideradas comunidades tradicionais, e por isso merecedoras de proteção quanto à preservação e a proteção da sua identidade e da sua cultura, sua dignidade territorial, enquanto grupos participantes do processo civilizatório nacional e formadores da sociedade brasileira.

Também têm o direito à consulta prévia, livre e informada quanto a quaisquer medidas legislativas ou administrativas afetá-las de alguma forma em seus modos de vida e na gestão dos seus territórios.

Contudo, embora estejam presentes em quase todos os Estados do País, essas comunidades ainda não receberam do Poder Público a devida atenção e reconhecimento. Ao contrário, enfrentam, em seu cotidiano, dificuldades constantes e graves, muitas vezes relacionadas ao enfrentamento do contexto de marginalidade e da invisibilidade social em que estão inseridos. As questões que enfrentam vão desde as mais simples, como a ausência de registro, que impede o desenvolvimento regular de suas atividades, até problemas complexos como a poluição sistêmica dos rios ou o grande número de impactos causados pelos empreendimentos que os afetam, sem a imprescindível consulta.

---

<sup>1</sup> Trabalho submetido ao VII Encontro Nacional de Antropologia do Direito – ENADIR - GT03 - Diálogos convergentes: populações tradicionais e práticas jurídicas

Alguns dos pontos cruciais para o reconhecimento e proteção a essas comunidades são a garantia de sua identidade, por meio da autoatribuição, a identificação e defesa de seus territórios e a proteção ao seu modo de vida diferenciado, com a garantia dos meios necessários ao exercício de suas atividades econômicas e culturais.

Nesse sentido, um grande instrumento para a implementação dessas garantias é a aprovação do Projeto de Lei n. 131/2020, que promove o reconhecimento, proteção e garantia do direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras, tido como patrimônio cultural material e imaterial sujeito a salvaguarda, proteção e promoção, bem como o procedimento para a sua identificação, delimitação, demarcação e titulação. Adota como critérios de identificação dos territórios pesqueiros a habitação, o desenvolvimento de atividades produtivas, a preservação, abrigo e reprodução das espécies e de outros recursos necessários à garantia do seu modo de vida, bem como à sua reprodução física, social, econômica e cultural.

O presente artigo busca dar uma compreensão mais ampla do que são essas comunidades, quais as suas formas de constituição, sua relação com os seus territórios e atividades econômicas, de forma a conferir-lhes a proteção necessária aos seus direitos fundamentais, de que são destinatárias pela Constituição Federal (art. 215 e 216), pela Convenção 169 da OIT e pelo Decreto n. 6040/2007.

## **2. Da caracterização dos pescadores artesanais, uma comunidade tradicional**

Os pescadores artesanais se caracterizam como uma comunidade tradicional, nos termos delimitados pela Convenção 129 da Organização Internacional do Trabalho – OIT e dos Decretos n. 6.040/2007 e 8.750/2016.

O Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), define comunidades tradicionais como

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possui formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição. (art. 3º, I)

Essas populações abrangem uma diversidade de grupos como quilombolas, ribeirinhos, povos e comunidades de terreiros, povos, e comunidades de matriz africana, povos ciganos, pescadores artesanais extrativistas, caiçaras, faxinalenses, benzedeiros, ilhéus, raizeiros, geraizeiros, catingueiros, vazenteiros, veredeiros, apanhadores de flores, pomeranos, quebradeiras de coco babaçu, comunidades de fundo de pasto, entre outros.

No mesmo diploma legal, também são definidos territórios tradicionais dessas comunidades como

os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações. (art. 3º, II)

No decreto em referência, o reconhecimento acerca da autoidentificação dos povos e comunidades tradicionais (art. 3º, VI) está em perfeita consonância com a Convenção 169 da OIT, devidamente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Legislativo n. 143, de 20/6/2002, como critério identitário legítimo. Com efeito, são os integrantes de tais comunidades que mais estão habilitados a reconhecer os conteúdos e os contornos de seu universo identitário, como também a lógica específica de sua construção.

Ressalte-se que tais dispositivos têm por objetivo dar cumprimento ao disposto nos arts. 215 e 216 da Constituição Federal, que consagram diversos direitos fundamentais, como o direito à cultura. Esses artigos dirigem comandos expressos ao Estado visando à proteção dos grupos sociais que contribuíram para a formação da identidade étnica, cultural e histórica de nossa sociedade, aos dispor:

Art. 215. **O Estado garantirá** a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§1º. **O Estado protegerá** as manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras, e as de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

(...)

Art. 216. Constituem **patrimônio cultural brasileiro** os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória **dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira**, nos quais se incluem:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver:

(...) (grifos nossos).

O principal objetivo desses artigos é o de assegurar a possibilidade de sobrevivência e florescimento de grupos dotados de cultura e identidades próprias, os quais, sem a necessária proteção, tenderiam a ser absorvidos ou aniquilados pela sociedade envolvente.

Trata-se, portanto, de norma que se liga à promoção de igualdade substantiva e da justiça social, na medida em que confere direitos a grupos socialmente diferenciados, que só

muito recentemente passaram a contar com políticas públicas que visam à efetivação dos seus direitos.

O vínculo entre a dignidade da pessoa humana e a garantia conferida aos povos e comunidades tradicionais pelos arts. 215 e 216 da Constituição Federal é, portanto, inequívoco, tendo em vista estarem ligados a valores essenciais para esses grupos, relacionados à sua própria existência física e cultural.

Importante ainda considerar que à proteção às comunidades tradicionais objetiva também dar concretude ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, objeto do art. 225 da CF/88.

De fato, a Constituição determina, para assegurar a efetividade desse direito, que incumbe ao poder público “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”. Assim, os povos e comunidades tradicionais são sujeitos essenciais para a proteção de diversos ecossistemas e da diversidade biológica. Tanto assim que a Lei n. 9.985/2000, que regulamenta em parte o art. 225 da CF-88, estabelece como um dos objetivos do Sistema nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC “proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente”.

O reconhecimento do relevante papel dos povos e comunidades tradicionais à proteção do meio ambiente é afirmado também na Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto 2.519, de 16 de março de 1998, ao estabelecer como obrigação de cada parte contratante da referida Convenção:

**Em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas.**

Também a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, internalizada em nosso país através do Decreto n. 5.051/2004, trata desses temas.

De acordo com o art. 1º da Convenção, os países signatários devem promover os povos considerados “tradicionais” *pelo fato de descenderem de populações que viviam no país ou em região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independente de sua*

*condição jurídica, mantenham algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas.*

Considera, também que “*a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar aos grupos que se aplicam as disposições da presente Convenção*”.

O direito à autoidentificação é uma das pedras fundamentais dos direitos dos povos e comunidades tradicionais e implica, por essência, o reconhecimento do direito de autodeterminar-se, de autogerir-se e, por via de consequência, de autorreconhecimento, atribuindo-se a identidade de forma autônoma, sem a necessidade de chancela do Estado.

Ao analisar a aplicação do critério de autoatribuição, previsto na Convenção, aos remanescentes de quilombos, no âmbito da ADI 3.239, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a sua validade, reconhecendo, contudo, que esta é apenas o *ponto de partida* do processo de reconhecimento territorial. Nesse sentido, o Ministro Barroso pronuncia a tese de que “*é legítimo o critério de autodefinição da comunidade como ponto de partida para sua caracterização como quilombola*”, no que foi seguido pela Corte que, por maioria, julgou improcedente a ação que questionava o dispositivo. 2

Somando-se a esse parâmetro fundamental, Antônio Carlos Diegues (1998) indica uma série de características que permitem (não necessariamente por todos os atributos) reconhecê-las como tais. São elas: a) dependência e até simbiose com a natureza, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis a partir dos quais se constrói um *modo de vida*; b) conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos que se reflete na elaboração de estratégias de uso e manjo dos recursos naturais. Este conhecimento é transferido de geração em geração por via oral; c) noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente; d) moradia e ocupação desse território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente; e) moradia e ocupação desse território por várias gerações, ainda que alguns membros possam ter-se deslocado para centros urbanos; f) importância das atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias possa estar mais ou menos desenvolvida, o que implica em relação com o mercado; g) reduzida acumulação de capital; h) importância dada a unidade familiar, doméstica e comunal e às relações de parentesco ou compadrio para o desenvolvimento das atividades econômicas, sociais e culturais; i) importância da simbologia, mitos e rituais associados à caça, à pesca e atividades extrativistas; j) a tecnologia usada é relativamente simples de baixo impacto sobre

---

<sup>2</sup>ADI 3.239, Julgada em 08.02.2018, Plenário, Relatora para Acórdão Min. Rosa Weber.

o meio ambiente. A reduzida divisão técnica e social do trabalho, sobressaindo o artesanal, cujo produtor (e sua família) domina o processo de trabalho até o produto final; j) fraco poder político, que em geral reside nos grupos dos centros urbanos; l) auto identificação ou identificação pelos outros de se pertencer a uma cultura distinta das outras.

Importante destacar, ainda, o conceito de “territorialização” proposto por Oliveira (1999), para quem a organização de um grupo social em um dado território é parte de sua autoatribuição identitária, no caso em tela, a sua autoidentificação como comunidade tradicional. O autor define processo de territorialização como o movimento pelo qual um grupo social *vem a se transformar em uma coletividade organizada, formulando uma identidade própria, instruindo mecanismos de tomada de decisão e de representação, e reestruturando as suas formas culturais.* (Oliveira, 1998, p. 56).

Paul Little (2002), por sua vez, considera toda conduta sociopolítica como territorial. Define, assim, a territorialidade como

o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu ‘território’ ou *homeland*[...]. Isso implica que qualquer território é um produto histórico de processos sociais e políticos. A cosmografia de um grupo inclui seu regime de propriedade, os vínculos afetivos que mantém com seu território específico, a história da sua ocupação guardada na memória coletiva, o uso social que dá ao território e as formas de defesa dele (id, p. 4)

E, por fim, para Mauro Almeida a ocupação permanente de terras e suas formas intrínsecas de uso caracterizam o modo peculiar de ‘tradicional’. Além disso, o significado político das mobilizações em torno de um dado território também constrói a identidade junto a sua territorialidade segundo aspectos socioculturais intrínsecos e dinâmicos.

O processo de territorialização é resultante de uma conjunção de fatores, que envolvem a capacidade mobilizatória, em torno de uma política de identidade, e um certo jogo de forças em que os agentes sociais, através de suas expressões organizativas, travam lutas e reivindicam direitos face ao Estado. As relações comunitárias neste processo também se encontram em transformação, descrevendo a passagem de uma unidade afetiva para uma unidade política de mobilização ou de uma existência atomizada para uma existência coletiva. A chamada “comunidade tradicional” se constitui nesta passagem. O significado de “tradicional” mostra-se, deste modo, dinâmico e como um fato do presente, rompendo com a visão essencialista e de fixidez de um território, explicado principalmente por fatores históricos e pelo quadro natural, como se cada bioma correspondesse necessariamente a uma certa identidade. A construção política de uma identidade coletiva, coadunada com a percepção dos agentes sociais de que é possível assegurar de maneira estável o acesso a recursos básicos, resulta, deste modo, numa territorialidade específica que é produto de reivindicações e de lutas. Tal

territorialidade consiste numa forma de interlocução com antagonistas e com o poder do Estado. “ (ALMEIDA, 2008, p. 118-119).

Não restam dúvidas, portanto, de que os pescadores artesanais e marisqueiros, entre os quais os autores se incluem, caracterizam uma comunidade tradicional, subsumindo-se às categorias insculpidas pelas normas acima citadas.

Observados os termos da Constituição Federal e da Convenção 169/OIT, é fácil perceber que os direitos dessa comunidade tradicional decorrem de sua própria qualificação como pescadores artesanais e marisqueiros.

A organização social, o vínculo inequívoco com o território e os parâmetros por meio dos quais exercem a sua atividade econômica impõem o reconhecimento dessa caracterização. A atuação dos órgãos estatais, portanto, não pode ignorar essa prerrogativa, que constitui a base fundamental da presente demanda, por ser a fonte dos direitos desse grupo social e das obrigações do Poder Público.

No atual contexto, grandes são os desafios enfrentados pelas comunidades de pescadores artesanais para o desenvolvimento de sua atividade, dentro dos padrões impostos pela regulamentação atual da matéria.

Os instrumentos de que dispõe o Estado para o reconhecimento e para a materialização das prestações oriundas de tal qualificação, nos parâmetros legais atuais, são falhas, e tem comprometido substancialmente o acesso a tais serviços pelas comunidades.

Registre-se que a situação, já grave, foi piorada pela ocorrência da pandemia de COVID, que dificultou o acesso aos órgãos estatais e majorou as consequências do desastre que se abateu sobre os pescadores e marisqueiros. Os caminhos tornaram-se ainda mais difíceis e tortuosos.

Uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos pescadores reside na obtenção do registro imprescindível para o exercício de sua atividade, como se tratará a seguir.

### **3. Da violação aos seus direitos - A Imprescindibilidade do Registro Geral de Pesca para a atividade pesqueira e de sua indevida negativa pelo Estado**

A atividade de pesca é regida pela Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009.

Tal lei define, em seu art. 4º, parágrafo único, a atividade pesqueira artesanal, nos seguintes termos:

Art. 4º A atividade pesqueira compreende todos os processos de pesca, exploração e exploração, cultivo, conservação, processamento, transporte, comercialização e pesquisa dos recursos pesqueiros.

**Parágrafo único. 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.**

A lei fixa, ainda, em seus arts. 24 e 25, a imprescindibilidade de inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira para o exercício da atividade:

Art. 24. Toda pessoa, física ou jurídica, que exerça atividade pesqueira bem como a embarcação de pesca devem ser previamente inscritas no Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP, bem como no Cadastro Técnico Federal - CTF na forma da legislação específica.

Parágrafo único. Os critérios para a efetivação do Registro Geral da Atividade Pesqueira serão estabelecidos no regulamento desta Lei.

Art. 25. A autoridade competente adotará, para o exercício da atividade pesqueira, os seguintes atos administrativos.

I – concessão: para exploração por particular de infraestrutura e de terrenos públicos destinados à exploração de recursos pesqueiros;

II – permissão: para transferência de permissão; para importação de espécies aquáticas para fins ornamentais e de aquicultura, em qualquer fase do ciclo vital; para construção, transformação e importação de embarcações de pesca; para arrendamento de embarcação estrangeira de pesca; para pesquisa; para o exercício de aquicultura em águas públicas; para instalação de armadilhas fixas em águas de domínio da União;

III – autorização: para operação de embarcação de pesca e para operação de embarcação de esporte e recreio, quando utilizada na pesca esportiva; e para a realização de torneios ou gincanas de pesca amadora;

IV – licença: para o pescador profissional e amador ou esportivo; para o aquicultor; para o armador de pesca; para a instalação e operação de empresa pesqueira;

V – cessão: para uso de espaços físicos em corpos d'água sob jurisdição da União, dos Estados e do Distrito Federal, para fins de aquicultura.

§ 1º Os critérios para a efetivação do Registro Geral da Atividade Pesqueira serão estabelecidos no regulamento desta Lei.

§ 2º A inscrição no RGP é condição prévia para a obtenção de concessão, permissão, autorização e licença em matéria relacionada ao exercício da atividade pesqueira.

O Decreto n. 8425 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.* O Decreto estabelece, em seu art. 2º, as categorias de inscrição para os pescadores, quais sejam:

Art. 2º São categorias de inscrição no RGP:

**I - pescador e pescadora profissional artesanal - pessoa física, brasileira ou estrangeira, residente no País, que exerce a pesca com fins comerciais de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, podendo atuar de forma desembarcada ou utilizar embarcação de pesca com arqueação bruta menor ou igual a vinte;**



II – pescador e pescadora profissional industrial - pessoa física, brasileira ou estrangeira, residente no País, que exerce a pesca com fins comerciais, na condição de empregado ou empregada ou em regime de parceria por cotas-partes em embarcação de pesca com qualquer arqueação bruta;  
(...)

Os procedimentos para requerimento e concessão da Licença de Pescador Profissional são determinados pela Instrução Normativa MPA n° 06, de 29 de junho de 2012.

Para efeitos de aplicação da IN MPA n° 06 – 2012, entende-se por:

I - Pescador Profissional na Pesca Artesanal: aquele que exerce a atividade de pesca profissional de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, podendo atuar de forma desembarcada ou utilizar embarcação de pesca com Arqueação Bruta (AB) menor ou igual a 20 (vinte); e  
II - Pescador Profissional na Pesca Industrial: aquele que, na condição de empregado, exerce a atividade de pesca profissional em embarcação de pesca com qualquer AB.

Quando da solicitação da Licença de Pescador Profissional Artesanal, os interessados devem indicar qual o tipo de atividade de pesca comercial artesanal irão desempenhar. Para exercer a atividade, o pescador profissional artesanal deve indicar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento se possui outras fontes de renda que não a oriunda da Pesca Comercial Artesanal. Desta forma, podemos esclarecer que os pescadores profissionais artesanais podem se declarar atuantes das seguintes maneiras:

- Quando o pescador profissional artesanal não exerce nenhuma outra atividade, somente a pesca comercial artesanal. Isso quer dizer que a única fonte de renda deste pescador é a pesca.
- Quando o pescador profissional artesanal exerce outra(s) atividade(s) que lhe traz(em) renda além da pesca comercial artesanal; porém, a pesca é a fonte que lhe traz a maior renda.
- Quando o pescador profissional artesanal exerce outra(s) atividade(s) que lhe traz a maior parte da renda, e a pesca comercial artesanal vem complementar essa renda, acrescentando um valor menor na renda total.

A realização do registro implica na ausência de autorização para o desenvolvimento da atividade pesqueira de forma regular. A inscrição/licença do pescador artesanal é também pré-requisito para o acesso a benefícios previdenciários e assistências, como o seguro-defeso.

Em inúmeros casos, registrados em todo o país, a não inscrição no RGP foi utilizada como argumento para negar aos pescadores artesanais e marisqueiros o acesso aos benefícios que, de fora incipiente, foram oportunizados a essa classe de trabalhadores, à guisa de auxílio e suporte para a manutenção impossibilitada em virtude dos impactos causados pelo desastre ambiental ocorrido.

Sua não obtenção, portanto, traz graves prejuízos a todos aqueles que busquem

desempenhar tal atividade.

A despeito disso, as comunidades de pescadores artesanais em todo o Brasil têm enfrentado inúmeras dificuldades para a obtenção do RGP e, conseqüentemente, para o exercício regular de sua atividade profissional, bem como para a comprovação necessária de que são destinatários do auxílio defeso.

Preocupadas com a situação, procuraram as autoridades responsáveis, para solicitar que tomassem as providências necessárias à cessação dos impedimentos.

Nesse sentido, realizaram diversas reuniões com o Ministério Público Federal. Numa delas, representantes de comunidades pesqueiras de todo o Brasil estiveram na 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, e afirmaram, em uníssono, as dificuldades enfrentadas para a obtenção do registro.

Entre elas, são dignas de nota: a) o não reconhecimento das comunidades de pescadores artesanais; b) a ausência de respeito aos seus modos tradicionais de trabalho e de representação, eis que eram obrigados a se filiar a sindicatos e associações profissionais para obter a declaração imprescindível ao protocolo do pedido de registro; c) a inobservância dos procedimentos pelas autoridades locais, que se recusavam a aceitar a inscrição dos pescadores artesanais, negando-se a fornecer-lhes o protocolo; d) o recebimento dos documentos por meio eletrônico, que representa uma dificuldade para as comunidades de pescadores artesanais; e) a demora excessiva na análise dos pedidos de registro, que chegavam a durar anos, sem qualquer resposta.

Os pescadores também procuraram a Defensoria Pública da União, que promoveu, sobre o tema, a Ação Civil Pública n. 1012072-89.2018.4.01.3400, em face do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS e da União, que tem por objetivo *“garantir que todos os pescadores prejudicados pela inoperância administrativa em expedir e manter válidas os RGPS tenham seus direitos garantidos, inclusive em relação ao acesso ao seguro-defeso, pois não há fundamento juridicamente válido para o tratamento díspar, obrigando a Administração a processar e apreciar todos os pedidos de registro pendentes, em prazo que Vossa Excelência reputar razoável para tanto.”*

Nesse sentido, foram formulados, no âmbito da citada ação, os seguintes pedidos:

Ante o exposto, REQUER:

1 – O deferimento de efeitos nacionais às decisões proferidas no bojo da presente ação civil pública; 2 – Presente a probabilidade do direito já delineada nos tópicos anteriores e o manifesto perigo dos segurados, seja deferida a TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA ANTECIPADA, inaudita altera pars (art. 300, CPC e art. 12 Lei nº7.347/85), para: a) o INSS recepcione, processe e defira (art. 2º da Lei nº10.779/2003), todos os pleitos

de concessão do atual seguro-defeso (2016/2017), bem como, os vindouros pleitos de recebimento de seguros-defesos, desde que ainda em vigo os efeitos deste pedido antecipatório, que preencham os requisitos exigidos pela Lei Federal nº10.779 de 25 de novembro de 2003 (Lei do Seguro Defeso Pescador Artesanal), reconhecendo a ilegalidade e inconstitucionalidade do art. 3º da Portaria nº1.275-SEI, de 26 de julho de 2017, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC, que afastou a aplicabilidade para fins de requerimento de seguro-defeso dos registros validados pelo próprio normativo impugnado, bem como do art. 2º da Portaria nº2.546/18 da Secretaria de Agricultura e Pesca, na parte em que restringe temporalmente a validade de protocolos de pesca; b) Sejam suspensos os efeitos do art. 3º da Portaria nº 1.275-SEI, de 26 de julho de 2017, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, a fim de que não se restrinja os direitos decorrentes da validade dos registros outorgados legalmente; c) sejam oportunizados aos pescadores o processamento de pedidos de registro e fixado prazo que Vossa Excelência repute razoável para a apreciação e decisão administrativa; d) Seja fixado prazo que Vossa Excelência reputar razoável para o INSS comprovar nos autos da presente ação civil pública o cumprimento de vossa decisão, através de juntada aos autos de Memorando Circular ou cópia de publicação de ato normativo interno determinando a todas as suas agências o cumprimento da medida;

(...)

4 - NO MÉRITO, pugna-se pelo mesmo requerido em sede de tutela provisória de urgência, confirmando-a em sede de cognição exauriente, além de declarar a nulidade do art. 3º da Portaria nº 1.275-SEI, de 26 de julho de 2017, bem como do art. 2º da Portaria nº2.546/18 da Secretaria de Agricultura e Pesca, na parte em que restringe temporalmente a validade de protocolos de pesca, como medida de JUSTIÇA.

O pedido de tutela de urgência foi parcialmente deferido, “*para afastar a aplicação do limite temporal previsto no art. 2º da Portaria SAP nº 2.546-SEI/2017, bem como a restrição prevista no art. 4º, §2º, da mesma portaria.*”.

Posteriormente, foi realizado, no âmbito dessa ação, acordo judicial, datado de 20 de junho de 2020, o qual dispõe, em sua cláusula quinta, o seguinte:

CLÁUSULA QUINTA - A União, por meio da Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, se compromete a tomar as medidas necessárias para o cadastramento/recadastramento dos pescadores, mediante implantação de novo sistema, para fins de atualização e regularização do Registro Geral de Pesca, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da homologação do acordo.

Tais providências, contudo, não foram adequadamente tomadas, o que coloca a União novamente, em mora com os pescadores artesanais de todo o país.

A mora da Administração na realização do registro não encontra justificativa válida. Ademais, a demora da Administração causa prejuízos de extrema gravidade aos direitos dessa comunidade tradicional.

Registre-se que o RGP é exigido dos pescadores para o exercício de qualquer atividade ou o recebimento de qualquer benefício, a exemplo dos que são pleiteados nos presentes autos.

Mais uma vez, portanto, os pescadores artesanais são vitimados duplamente pelo Estado que, inapto a oferecer-lhes o direito devido (reconhecimento e registro), utiliza-se de sua própria ineficiência para negar-lhes direitos, como o cadastro para o recebimento de seguro defeso e dos benefícios previstos na Medida Provisória n. 911/29019 e das normas que lhe sucederam.

Tais escusas não podem se sobrepor ao exercício dos direitos pelos pescadores artesanais e marisqueiros. Impõe-se o reconhecimento de seu direito ao recebimento dos benefícios, nos parâmetros que lhe são conferidos pela Constituição e pelo direito.

Incumbe ao Estado garantir-lhes meios eficientes para o acesso a tais direitos e prestações Estatais, e não utilizar de sua própria fragilidade para negar-lhes vigência.

#### **4. O Projeto de Lei n. 131/2020**

A luta das comunidades tradicionais pesqueiras pela efetivação de seus direitos fundamentais resultou na apresentação do Projeto de Lei n. 131/2020, que *dispõe sobre o direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras*. O projeto propõe a regulamentação dos territórios das comunidades pesqueiras no Brasil, assegurando-lhes o direito de viver e exercer a sua atividade de acordo com os seus modos tradicionais de ser, criar e viver. Atualiza, assim, a legislação brasileira sobre o tema, para torná-la uníssona com os preceitos inscritos na Constituição e no direito internacional dos direitos humanos.

O Projeto de Lei n. 131/2020 dá cumprimento ao disposto nos arts. 215 e 216 da Constituição Federal, que consagram o direito à cultura de grupos participantes do processo civilizatório nacional e formadores da sociedade brasileira.

Os arts. 215 e 216 da CF protegem direitos fundamentais dos povos e comunidades tradicionais com a salvaguarda de interesses transindividuais de toda a população brasileira, indissociável do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme dispõe o art. 225 da CF/88. Assim, são sujeitos essenciais para a proteção dos ecossistemas e da diversidade biológica de modo geral, nos termos da Lei n.º 9.985/2000.

O reconhecimento do seu relevante papel à proteção do meio ambiente é afirmado também na Convenção sobre Diversidade Biológica das Nações Unidas, ratificada nos termos do Decreto n.º 2.519 de 16 de março de 1998.

Art. 8, j. Em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar

e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas;

O regramento legal da matéria é, portanto, vital para que se dê instrumentos de concretização dos direitos desses povos, permitindo, assim, que permaneçam íntegros, vivendo de acordo com os seus costumes e tradições, nos termos da Constituição e das convenções internacionais.

O projeto contempla aspectos relevantes para a defesa dessa comunidade tradicional.

Merece destaque, de início, a adoção da autoatribuição como o critério fundamental para a definição dos grupos aos quais se aplicam as suas disposições.

A autoatribuição está fundada em dois critérios, ambos imprescindíveis à sua configuração: a) a autodeclaração e consciência de sua identidade; e, b) o reconhecimento de sua identidade por parte do grupo de origem. Assim, não basta, como poder-se-ia aferir em uma leitura precipitada do texto, que alguém se autoatribua a condição de pescador artesanal para ser portador dessa identidade. É necessário que sua comunidade ou grupo também o reconheça nessa condição, para que se complete o critério bilateral previsto na Convenção n. 169. Com efeito, são os próprios integrantes de tais comunidades os mais habilitados a reconhecer os conteúdos e os contornos de seu universo identitário, como também a lógica específica de sua construção.

Os art. 1º, parágrafo único, I, e 3º do projeto adotam com pertinência doutrinária e jurisprudencial a autoidentificação como elemento central para a caracterização das comunidades tradicionais pesqueiras.

Outro aspecto relevante é a definição de território adotada pelo projeto, em seu art. 1º, parágrafo único, inciso II:

II – Territórios tradicionais pesqueiros: as extensões, em superfícies de terras ou corpos d'água, utilizadas pelas comunidades tradicionais pesqueiras para a sua habitação, desenvolvimento de atividades produtivas, preservação, abrigo e reprodução das espécies e de outros recursos necessários à garantia do seu modo de vida, bem como à sua reprodução física, social, econômica e cultural, de acordo com suas relações sociais, costumes e tradições, inclusive os espaços que abrigam sítios de valor simbólico, religioso, cosmológico ou histórico.

O projeto adota como critérios de identificação dos territórios tradicionais pesqueiros a habitação, o desenvolvimento de atividades produtivas, a preservação, abrigo e reprodução

das espécies e de outros recursos necessários à garantia do seu modo de vida, bem como à sua reprodução física, social, econômica e cultural. Contempla, assim, de forma adequada, a complexidade e importância do território para a comunidade tradicional, bem como a especificidade desse grupo.

Por último, mas não menos importante, o projeto acerta ao assegurar, em seu art. 2º, o direito à consulta prévia, livre e informada, nos seguintes termos:

Art. 2º São garantidos aos integrantes das comunidades tradicionais pesqueiras o acesso preferencial aos recursos naturais e seu usufruto permanente, bem como a consulta prévia e informada quanto aos planos e decisões que afetem de alguma forma o seu modo de vida e a gestão do território tradicional pesqueiro.

Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas organizações legalmente constituídas e compostas exclusivamente pelos seus membros.

Ao contemplar esse direito dessa comunidade tradicional, o projeto coloca-se em consonância com os artigos 6º e 7º da Convenção 169 da OIT, que declara o direito dos povos e comunidades de serem consultados de forma prévia, livre e informada toda vez que medidas legislativas ou administrativas afetá-los de alguma forma em seus modos de vida e na gestão dos seus territórios. A Convenção, integrada ao direito nacional, já teve sua vigência reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. O direito à consulta tem sido amplamente reconhecido pelos Tribunais pátrios.

## **5. Conclusão**

Os pescadores artesanais são uma comunidade tradicional, de acordo com os parâmetros da Constituição Federal, da Convenção n. 169 da OIT e da legislação nacional, sobretudo do Decreto n. 6.040/2007. Seu reconhecimento, contudo, tem enfrentado inúmeros obstáculos e incompreensões, que têm resultado em graves impactos e restrições aos seus direitos. Entre estes, destaca-se a negativa de fornecimento de registro, em virtude da colocação de requisitos que são absolutamente dissonantes da proteção conferida a essa comunidade pelas normas citadas, que tem inviabilizado o exercício dos direitos das comunidades e dos indivíduos a ela vinculados.

O Projeto de Lei n. 131/2020, se aprovado, representará um grande avanço na defesa dos direitos dessas comunidades, eis que contempla os principais aspectos de seu exercício, tais como o reconhecimento de sua caracterização como comunidade tradicional; a autoatribuição de sua identidade; a proteção ao território e a exigência de consulta livre, prévia e informada para a implementação de quaisquer medidas que afetem as comunidades.