

NOTA TÉCNICA n.09/2024

**DEBATE SOBRE OS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS
DOS PESCADORES E PESCADORAS ARTESANAIS
DO MATO GROSSO NA ADI 7471**

NOTA TÉCNICA N. - DIRETORIA CIENTÍFICA

DEBATE SOBRE OS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS DOS PESCADORES E PESCADORAS ARTESANAIS DO MATO GROSSO NA ADI 7471

Sumário	
Resumo	1
Contexto	1
Controvérsia suscitada	2
<i>Ratio decidendi</i>	3
Reflexos na política pública de previdência social.....	6
Recomendações.....	13
Referências	14

Resumo

Tramitam três ações diretas de inconstitucionalidade (ADI n. 7471, 7541 e 7590) no Superior Tribunal Federal, das quais pleiteiam a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 12.434/2024, que altera a lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, promovida pela Lei Estadual 12.197/2023 dispendo sobre a Política de pesca no estado de Mato Grosso, com restrição da atividade pesqueira e proibição da pesca em relação a doze espécies de peixes no estado. A legislação em debate se demonstra omissa quanto à regulamentação previdenciária que pode gerar risco a proteção social dos pescadores e pescadoras artesanais.

Contexto

A pesca artesanal é reconhecida como uma atividade fundamental para a subsistência de milhares de famílias no Brasil. A Lei 11.959/2009 (Lei da Pesca) estabelece que o ordenamento pesqueiro deva considerar as peculiaridades e necessidades dos pescadores artesanais, visando garantir sua permanência e continuidade.

A legislação brasileira, incluindo a Constituição Federal e tratados internacionais como a Convenção nº 169 da OIT, reconhece os direitos das comunidades tradicionais e indígenas, incluindo o direito à consulta prévia sobre medidas que afetem suas vidas e modos de vida.

A pesca artesanal é uma fonte vital de renda e sustento para muitas comunidades. A imposição de restrições severas à atividade pesqueira sem debates profundos sobre as proteções sociais dessa população, como as previstas na Lei 12.197/2023, pode ter conseqüências para a economia local e para a dignidade das pessoas que dependem dessa atividade.

Hoje a proteção social da comunidade pesqueira é regida pela Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003:

Art. 1º O pescador artesanal de que tratam a alínea “b” do inciso VII do art. 12 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, e a alínea “b” do inciso VII do art. 11 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, **desde que exerça sua atividade profissional ininterruptamente**, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar, fará jus ao benefício do seguro-desemprego, no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal, **durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie**. (Grifo nosso)

Por outro lado a preocupação com a preservação da espécie é latente que segue ameaçada pela pesca predatória, havendo relatos de redução significativa dos estoques pesqueiros em várias regiões do país.

A Constituição Federal descreve o meio ambiente como direito fundamental;

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

E diante desse contexto de proteção ambiental e garantia dos direitos fundamentais que debatemos a ADI 7471.

Controvérsia suscitada

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 12.197, de 20 de julho de 2023, do Estado de Mato Grosso, que acrescenta e altera dispositivos da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a Política da Pesca no Estado de Mato Grosso e dá outras providências:

Art. 19-A. O transporte, o armazenamento e a comercialização do pescado oriundo da pesca em rios do Estado de Mato Grosso deverão observar as diretrizes específicas deste artigo pelo **período de 5 (cinco) anos, contados a partir de 1º de janeiro de 2024**.

§ 1º Durante o período estabelecido no caput, será permitida a pesca na modalidade “**pesque e solte**” e a pesca profissional artesanal, desde que atendam às condições específicas previstas nesta legislação e em regulamentação específica, com exceção do período de defeso, durante a piracema, estabelecido por meio de resolução do CEPESCA, em que ficarão proibidas todas as modalidades de pesca em rios do Estado de Mato Grosso.

(...)

§ 4º A restrição na atividade da pesca será compensada por **contraprestação pecuniária**, nos termos do art. 46-B desta Lei, mas não poderá impedir a atividade do pescador profissional artesanal em sua plenitude.

(...)

§ 9º Após o período de 5 (cinco) anos, a cota permitida para o transporte, o armazenamento e a comercialização do pescado oriundo da pesca em rios de Mato Grosso será regulamentada por meio de resolução do CEPESCA.

Art. 19-B. Serão **integralmente vedados** o transporte, o armazenamento e a comercialização do pescado oriundo da pesca em rios do Estado de Mato

Grosso, pelo **período de 5 (cinco) anos, contados a partir de 1º de janeiro de 2024**, em relação às seguintes espécies (gênero) e suas subespécies e variedades:

- I - Cachara (*Pseudoplatystoma fasciatum*);
- II - Caparari (*Pseudoplatystoma tigrinum*);
- III - Dourado (*Salminus brasiliensis*);
- IV - Jaú (*Zungaro zungaro*);
- V - Matrinchã (*Brycon* spp.);
- VI - Pintado/Surubin (*Pseudoplatystoma corruscans*; *Pseudoplatystoma fasciatum*; *Pseudoplatystoma* sp.);
- VII - Piraíba (*Brachyplatystoma filamentosum*);
- VIII - Piraputanga (*Brycon hilarii*);
- IX - Pirara (*Phractocephalus hemiliopterus*);
- X - Pirarucu (*Arapaima gigas*);
- XI - Trairão (*Hoplia*);
- XII - Tucunaré (*Cichla* spp.)¹.

Em síntese, alguns dos pontos especificamente impugnados nessa ADI incorrem em inconstitucionalidades formais, sendo eles: a usurpação da competência legislativa concorrente da União para editar normas gerais sobre “pesca” (CF, art. 24, VI) e “previdência social” (CF, art. 24, XII), também, tiveram como objetos outros pontos, tais como: a usurpação da competência legislativa privativa da União para legislar sobre “direito [...] do trabalho” (CF, art. 22, I), “comércio exterior e interestadual” (CF, art. 22, VIII), “trânsito e transporte” (CF, art. 22, XI); e, “condições para o exercício de profissões” (CF, art. 22, XVI).

Ratio decidendi

No curso da demanda houve aditamento em razão da edição da Lei estadual nº 12.434/2024. Dentre as alegações desse aditamento do autor da ADI 7471, encontra-se vícios de inconstitucionalidades existentes na lei impugnada Lei nº 12.197/2023, dos quais se mantiveram na legislação superveniente Lei nº 12.434/2024, além de demais fundamentações. No ponto de vista previdenciário, teve como escopo os impactos no benefício do seguro defeso e a perda da cobertura previdenciária dos/as pescadores/as artesanais que não foram sanados pela legislação superveniente.

O aditamento foi acolhido de acordo com o entendimento jurisprudencial da Suprema Corte, impondo ao autor da demanda a demonstração do interesse

¹ BRASIL. Legislação Estadual de Mato Grosso nº 12434, de 1 de março de 2024, Dispõe sobre a Lei Ordinária. Disponível em: <https://legislacao.mt.gov.br/mt/lei-ordinaria-n-12434-2024-mato-grosso-altera-a-lei-n-9096-de-16-de-janeiro-de-2009-que-dispoe-sobre-a-politica-de-pesca-de-mato-grosso-e-da-outras-providencias>

de agir da manutenção dos vícios de inconstitucionalidade originários, ainda que alterados o quadro normativo da primeira insurgência, e, verificado todos os pleitos formulados com exposição de argumentação apta, foi mantido o interesse processual na continuidade das ações diretas.

Quanto à análise preliminar, aduzida pela Assembleia Legislativa e pelo Governador do Estado do Mato Grosso sobre a natureza infraconstitucional ser de competência legislativa titularizada pela União, restou rejeitada, o ministro Relator, ainda assentou ser o entendimento do Tribunal por *“eventual análise de normas infraconstitucionais para a aferição do respeito à competência legislativa da União, não caracteriza ofensa reflexa à Constituição”*, também, menciona a (ADI nº 4.529/MT, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 22/11/2022, p. 1º/12/2022), e, enfatizou tratar de questão que se confunde com o próprio mérito da controvérsia.

Na mesma fundamentação decisória, no que diz respeito à argüição da ilegitimidade ativa da Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores – CNPA, autora da ADI nº 7590, no sentido de que não atende aos requisitos exigidos pela jurisprudência do Tribunal a partir da exegese atribuída ao art. 103, inciso XI, da CF/88, indicando a não demonstração da natureza de confederação, entre demais argumentos, essas alegações foram recebidas como improcedentes, dado que a CNPA fora registrada na condição de confederação, no Ministério do Trabalho, sob o nº 000.564.000.00000-9. Também, possui previsão na Lei nº 11.699/2008, que dispõe sobre *“as Colônias, Federações e Confederação Nacional dos Pescadores, regulamentando o parágrafo único, do art. 8º da Constituição Federal”*, além de que a pesquisa jurisprudencial do Tribunal demonstra que a ADPF nº 389/DF reconheceu a natureza de confederação e a homogeneidade de interesses em relação à aludida entidade.

Nessa linha seguiu a decisão pontuando que não há existência de ataque direto por vício de inconstitucionalidade aos incisos XX, XXI e XXII, acrescidos ao art. 2º da Lei nº 9.096/2009; aos novos artigos 4º-A, 4º-B, 4º-C, tampouco, à nova redação dada aos artigos 27, 30, 41, 42, 43, 44 e 45, bem como, aos parágrafos e incisos respectivamente acrescidos, todos no âmbito Lei nº 9.096/2009. Entretanto, reconheceu pela impugnação específica dos artigos 18, 27, §1º, 46, 46-B, 46-C e 46- D da Lei nº 9.096/2009 com a redação dada pela Lei nº 12.197/2023, e artigos 19-A, 19-B, 19-C e 19-D, da Lei nº 9.096/2009, com a redação conferida pela Lei nº 12.434/2024, razão essa que se dera pelo conhecimento parcial das ADIs nº. 7.471, 7.541 e 7.590.

Rechace nesse cunho decisório, em específico que, o diploma impugnado não instituiu nova categoria de segurado, muito menos altera os requisitos legais estabelecidos pelo legislador federal para fins de enquadramento em determinada espécie de segurado. Afirma que o poder legislativo mato-grossense tentou compatibilizar a percepção do auxílio pecuniário por ele próprio instituído com a figura do segurado especial, tal como pela Lei nº

8.213/1991, de modo que a percepção do recurso assistencial não provocasse reflexos negativos ao público que objetivara proteger e não prejudicar.

Citado ainda pela relatoria parte da proposta legislativa do Governo do Estado de Mato Grosso, alinhado que a atividade pesqueira com a vigência da regulamentação permitida pelos §§ 5º e 7º do art. 19-A do Estado de Mato Grosso, o pescador profissional artesanal continuaria exercendo o seu ofício, porém, **limitado pelas espécies elencadas no art. 2º do Decreto Estadual nº 6772024**, ainda que a AGU manifestasse na ADI 7590, que apesar dessa limitação ser em 12 (doze) espécies, a vedação corresponde ao acesso de 90% da produção desembarcada de pescado.

Apesar da manifestação da Advocacia Geral da União, o Ministro André Mendonça entendeu que o valor da fração indicada corresponde, em verdade, à porcentagem que as espécies migradoras (“peixes de piracema”), extraído essa informação de uma Nota Técnica produzida pela Embrapa Pantanal.

Ainda, o Ministro Relator, quando da contraprestação pecuniária prevista na Lei Estadual nº 9.096/2009, enfatizou ser de viés compensatório e **de natureza indenizatória**, logo, não haveria que se falar em perda da condição de segurado especial, nem mesmo impossibilidade de pagamento no período **devido do seguro-defeso**, pois, está clara a possibilidade do exercício profissional da pesca e a ausência de caráter assistencial da contraprestação paga pelo Estado de Mato Grosso, não devendo incidir a regra geral do art. 1º, § 4º, da Lei nº 10.779/2003, por tratar de hipótese exceptiva reconhecida no art. 2º, § 1º do mesmo diploma legal em relação aos benefícios previdenciários e assistenciais expressamente elencados.

Nessa estreita reconheceu acumulação na percepção do seguro defeso com outros benefícios previdenciários, além das prestações de natureza assistencial relacionadas aos programas de transferências de renda previstos nos arts. 6º e, art. 203, caput, inciso VI, da CF/88, da Carta Magna, sendo essa a sistemática trazida pela Lei Estadual, uma vez que, reconhecido sua competência para promover o “*ordenamento da pesca nas águas continentais de suas respectivas jurisdições*”, conforme preceituado no art. 3º, § 2º da Lei nº 11.959/2009, devendo adotar a mesma racionalidade normativa federal.

No mesmo raciocínio, a decisão contrapôs em caso de admissão às exceções elencadas na Lei nº 10.779/2003, tratar-se-ia de taxatividade adstrita ao plano federal, ao contrário, atravessaria a competência legislativa estadual do art. 3º, § 2º, da Lei nº 11.959/2009.

Realçou que, o art. 11, § 8º, inciso IV, da Lei nº 8.213/91, não se especificou qual esfera governamental seria, podendo os programas assistenciais ser instituídos por iniciativa municipal, estadual e federal, encontrando devidamente preservada a proteção previdenciária e a percepção do seguro defeso à população atingida das medidas restritivas implantadas pelo

legislador local, com o objetivo de proteger o meio ambiente a partir da preservação da *ictiofauna* local. Ainda que a Procuradoria-Geral da República manifestasse em relação aos limites de atuação do legislador estadual, sob a ótica material, além da gravidade aos direitos e garantias fundamentais à população atingida, entendendo pela inconstitucionalidade do art. 19-A da Lei nº 9.096/2009, com a redação conferida pela Lei nº 12.197/2023.

Nesse sentido, seguiu o entendimento do Ministro Relator que a norma tem predominância de interesses local e de natureza ambiental, conforme inciso VI, do art. 24 da Lei Maior, baseando-se que a norma estadual estabelecido pela Lei nº 12.434/2024 restritiva à pesca no Estado do Mato Grosso, impõe-se em nível de proteção mais elevado que o fixado pelo legislador federal para a proteção ictiofauna em geral e trata-se de uma atuação suplementar ao art. 6º, da Lei nº 11.959/2009.

O Ministro relator André Mendonça, deu seguimento pelo maior grau de proteção conferido ao meio ambiente (especialmente à *ictiofauna* local), também, quanto à possibilidade de continuidade do exercício da atividade laboral pelos pescadores artesanais diante da ausência de repercussões negativas à proteção previdenciária e assistencial das comunidades diretamente envolvidas.

O julgado segue pendente de julgamento.

Reflexos na política pública de previdência social:

Como descrito acima, a legislação em debate prevê a suspensão da atividade pesqueira, incluído a artesanal por período de 5 (cinco) anos sem que haja uma previsão de proteção social das comunidades dependentes dessa atividade.

Não se observa nesta legislação a consulta prévia à comunidade atingida conforme preceitua o art. 6º da Convenção nº 169 da OIT:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:
 - a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;
 - b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;
 - c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.
2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às

circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

O decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007 reconhece os pescadores artesanais como comunidades tradicionais:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem 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 gerados e transmitidos pela tradição;

Além da falha no cumprimento do dever legal de consulta, observa-se que tal suspensão desqualifica esta população como segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), isso ocorre porque a Lei 8.213/1991 os considera segurados especiais quando exercem a pesca como sua atividade principal ou habitual, ou seja, é necessário que a atividade pesqueira seja realizada de forma contínua e regular

A restrição esbarra ainda no contexto sócio econômico daqueles que exercem essa atividade no Estado de Mato Grosso, uma vez que, as espécies proibidas pela norma estadual são as mais procuradas e lucrativas, sendo que os peixes pirarucu, cachara, matrinxã e piraputanga representam até 80% da pesca e da renda de algumas colônias de pescadores, havendo casos em que apenas uma espécie comporta o abastecimento de toda a cidade². Ao que se observa até o momento do debate, não ocorreram estudos científicos que justificassem tal seleção que podem impactar diretamente no direito fundamental de 16.000 (dezesesseis) mil famílias, dados esses trazidos pela Formad - Fórum Popular Socioambiental de Mato Grosso³ que coadunam com a Nota Técnica n. 15/2023/CGCON-MPA/ DEPOP-MPA/SNPA-MPA/MPA/MAPA da Secretaria Nacional da Pesca Artesanal:

“Com base na NOTA TÉCNICA Nº 15/2023/CGCON- MPA/DEPOP - MPA/SNPA - MPA/MPA/MAPA do Ministério da Pesca e Aquicultura, teria sido mantida a vedação do acesso a 90% da produção desembarcada de pescado (...)

(...) embora não proíba a total captura da ictiofauna nas bacias hidrográficas do Estado do Mato Grosso, trouxe uma relação de espécies vedadas integralmente o transporte, o armazenamento e a comercialização, apresentada no quadro 1. Neste quadro, também é apontada a bacia hidrográfica que tem maior abundância de ocorrência, bem como a referência bibliográfica.

(...) de acordo com a Nota Técnica Embra Pantanal (33529000) estas espécies estão entre as mais importantes na pesca artesanal no estado de Mato Grosso, representando próximo a 90% da produção desembarcada, sendo espécies migradoras, com cachara, pintado, piraputanga entre outros.

² BOURSCHEIT, Aldem. Jornalismo ambiental. ECO. Disponível em: <https://oeco.org.br/salada-verde/decisao-do-stf-sobre-pesca-zero-no-mt-pode-abrir-precedente-para-outros-estados/>

³ Fórum Popular Socioambiental de Mato Grosso. FORMAD. Disponível em: <https://formad.org.br/arquivos/5227>

Os rios, lagos e lagoas do estado são habitat natural para uma grande variedade de peixes, incluindo espécies apresentadas no quadro acima. Em estudo realizado por Massaroli (2019) (33520462) aponta a variedade de espécies com importância comercial mais capturadas na Bacia do Rio Cuiabá é piavuçu (*Leporinus macrocephalus*), piraputanga (*Brycon hilarii*), pacu (*Piaractus mesopotamicus*), jurupensém (*Sorubim cf. lima*), pintado (*Pseudoplatystoma corruscans*), cachara (*Pseudoplatystoma reticulatum*), dourado (*Salminus brasiliensis*), o jurupoca (*Hemisorubim platyrhynchos*) e o jaú (*Zungaro zungaro*). (...)⁴.

A legislação como se apresenta demonstra possível risco e insegurança jurídica previdenciária.

As solicitações requeridas pela AGU e pelo Ministério da Pesca e Agricultura para levantamento de elementos avaliativo científico quanto ao estoque pesqueiro nas bacias do estado para elaboração de indicadores quantitativos e qualitativos de sustentabilidade da pesca em Mato Grosso e a manifestação da PGR sobre ausência de estudo científicos pelo Governo estadual seguem sem manifestação nos autos.

O maior impacto no momento, conforme já suscitado é a descaracterização para alcance do **Seguro-Defeso**, ou Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA) da Lei nº 10.779/2003.

Muito embora no cunho decisório da relatoria tenha tratado que poderia receber seguro defeso cumulativamente, porém, em momentos distintos, com a pecúnia do auxílio de natureza indenizatória trazido na legislação estadual, o art. 46-B da Lei nº 9.096/2009, vai à contramão das exceções do art. 2º, § 1º da Lei 10.779/03, do qual dispõe que para fazer jus ao benefício, o pescador não poderá estar em gozo de benefício previdenciário ou assistencial **de natureza continuada**, com exceção da pensão por morte, auxílio-acidente e transferências de renda do art. 6º e, inciso VI, do caput, do art. 203 CF/88.

Perde-se a condição de segurado especial, quando restado impedimento para percepção do seguro-defeso, especificamente, o art. 2º, § 2º, alínea 'c', da Lei nº 10.779/2003 têm-se por pescador artesanal **àquele que não possui fonte de renda diversa à pesca**, em respeito ao princípio da legalidade, o pagamento decorrente do Estado de Mato Grosso aos “*ex segurados pescadores artesanais*” dos quais não serão mais reconhecidos como de categoria especial pela Lei do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)- Lei nº 8213/91, dado que outra fonte de renda descaracteriza a proteção previdenciária coletiva desses/as pescadores/as.

⁴ BRASIL. Manifestação AGU, ADI 7590, doc. 27. AJCONST/PGR N. 676000/2024 . Ministério Público Federal Procuradoria-Geral da República. **Nota Técnica n. 15/2023/CGCON-MPA/ DEPOP-MPA/SNPA-MPA/MPA/MAPA da Secretaria Nacional da Pesca Artesanal** (peça 28, pág. 4). Disponível em: https://oeco.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Manifestacao_PGR.pdf

A preocupação se estende ao salário maternidade ou até mesmo na pensão por morte aos dependentes ou cônjuges supérstite visto que também carecem da caracterização da condição de segurado especial.

Destarte que, a restrição da atividade de pesca pela Lei n. 12.197/2023 e Lei nº 12.434/2024, transcorridos 12 meses ou mais após a “demissão” ou interrupção” dessa, os pescadores/as perderão a qualidade de segurado, não podendo mais ser reconhecidos pela Autarquia previdenciária, já que o período dessa vedação dar-se por **5 (cinco) anos**. Havendo assim, uma necessidade de proteção coletiva aos segurados especiais e pescadores profissionais artesanais.

No ordenamento jurídico brasileiro, a pesca é definida restritamente como captura dos recursos naturais e é considerado pescador/a, **quem a executa**, acaso deixe de realizar a atividade, não mais se considera esse pecador como segurado especial, previsto no art. 8, inciso I, alínea a da Lei nº 11.959/2009 e art. 11, inciso VII, alínea “b” da Lei 8.213/91, explanando: “*é considerado segurado especial o pescador artesanal, ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida.*”⁵.

Embora a decisão do ministro Relator tenha viés compensatório e **de natureza indenizatória**, quanto à pecúnia do auxílio que será pago pelo Estado de Mato Grosso, essa elisão continua descaracterizando a condição de segurado especial, pois, para configurá-lo, há necessidade de exercê-la e sua suspensão ou limitação acaba não somente por restringir ou limitar a atividade desses pecadores, como também vedar a sua consumação em condição especial, ocasionando o desmantelamento à pesca profissional familiar de mato grosso.

Nessa seara, se faz necessário maiores estudos e detalhamentos quanto à condição de segurado especial, para que em hipótese alguma haja sua descaracterização com o recebimento desse auxílio contínuo.

Como não bastasse todos os desafios rotineiros que esses profissionais da pesca enfrentam dado às alterações climáticas, sobretudo, nesse período de época do ano com grande estiagem, como é o caso, por exemplo, do rio Paraguai que atravessa o município de Cáceres além das bacias dos territórios do Brasil, Bolívia, Paraguai e Argentina, a tendência é que se abaixem cada vez mais os níveis até outubro, período em que “*teoricamente*” as chuvas retomariam. Porém, estudos técnicos apontam mapeamento da superfície de água na planície pantaneira, realizado conforme SGB - Serviço Geológico do Brasil, a seca que atinge a Bacia do Rio Paraguai, no Pantanal, é uma ameaça real à segurança hídrica de municípios dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, portanto, fora emitido boletim de

⁵ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, Dispõe sobre Planos de Benefícios da Previdência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm

monitoramento, divulgado pelo (SGB) indicando que os níveis dos rios alcançaram os menores valores já registrados para o período⁶.

De acordo com esse boletim, no mês de julho desse ano, ficou registrado que os trechos de Barra do Bugres (MT), Cáceres (MT) e Miranda (MS) já apresentam os níveis mais baixos registrados no histórico de monitoramento para o mês, ou seja, uma situação crítica que abarca desde o município de Cáceres (MT), localizado próximo às nascentes do rio, até a região de Porto Murtinho (MS), na saída do curso de água do território brasileiro, estando com níveis próximos ou abaixo das mínimas históricas em praticamente todas as estações monitoradas na bacia, alertou o pesquisador em geociências do SGB, Mauro Campos Trindade⁷.

A ArcPlan (Constituída por Geógrafos especializados nas áreas Cartografia e Geoprocessamento, com ênfase no desenvolvimento de Sistemas e de estudos e análises geográficas e ambientais), com apoio do WWF-Brasil, (ONG brasileira, que participa de uma rede internacional, comprometida com a conservação da natureza dentro do contexto social e econômico brasileiro e age baseado em sólido conhecimento técnico-científico), emitiu nota técnica que demonstram através de alta resolução dos sensores de satélite Planet e revela uma realidade preocupante: “o Pantanal está cada vez mais seco – o que sinaliza o aumento das ameaças à sua biodiversidade, aos seus recursos naturais e ao modo de vida da população pantaneira”⁸,

Conforme a pesquisa supramencionada, a alteração desse sistema, que por sua vez depende das condições climáticas dentro da BAP (Bacia do Alto Paraguai), coloca em risco a conexão dos rios às planícies de inundação, fenômeno essencial para a manutenção da biodiversidade aquática, pois no processo de variação entre secas e cheias, as áreas inundadas têm sua vegetação alagada, ocasião em que parte dela morre e se decompõe, formando os detritos orgânicos que servem de alimento para os peixes.

Contudo os resultados desses estudos são apenas um exemplo da necessidade de políticas públicas para o controle de queimadas que se estende por todo estado de Mato Grosso e impactam diretamente na vida de quem depende do pescado nessas regiões.

Os resultados apresentados por esses estudos alertam uma urgente medida preventiva à **seca** que está na eminência de mudar permanentemente o ecossistema do Pantanal, causando-lhe sérias consequências, novamente,

⁶ BRASIL. Serviço Geológico do Brasil. SGB Disponível em: https://www.sgb.gov.br/web/guest/sala-de-imprensa/-/asset_publisher/ujsx/content/seca-no-pantanal-novo-boletim-de-monitoramento-indica-que-nivel-da-bacia-do-rio-paraguai-segue-em-declinio

⁷ Agência Gov. Via SGB. Boletim de monitoramento. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202407/seca-no-pantanal-novo-boletim-de-monitoramento-indica-que-nivel-da-bacia-do-rio-paraguai-segue-em-declinio-sgb>

⁸ WWF BRASIL. **Nota técnica.** Alerta Precoce para Mitigar Impactos da Seca no Pantanal. Disponível em: https://wwfbrnew.awsassets.panda.org/downloads/wwf_nt-wwf-japao_portugues_1.pdf

tem-se, trecho desse estudo: “*com consequências drásticas na riqueza e na abundância de espécies da fauna e flora, afora a economia local, que depende da navegabilidade dos rios e da diversidade de fauna, tanto para a pesca quanto para o turismo. A redução da vazão dos rios também deixa vulnerável a produção energética do país, que aposta fortemente nos empreendimentos hidrelétricos instalados na região de cabeceiras da BAP*”⁹.

Conforme o próprio estudo menciona, hoje, a situação ainda **é de riqueza das espécies da fauna e flora**, porém, no que tange as **queimadas** que ocorrem em todo estado afora, carece de medidas urgentes preventivas e enérgicas para que esse cenário não piore, contudo, a legislação estadual vem pautando **unicamente** em algo que irá afetar ainda mais a vida desses pescadores e moradores da região, já não bastasse esses ribeirinhos sofrerem com os impactos das alterações climáticas em sua estiagem.

Na realidade, o que se percebe atualmente é um processo semelhante ocorrido no campo brasileiro, se estendendo para as águas (setor pesqueiro e aquícola), dado que o capital procura ferramentas para recriar e dominar territórios aquáticos e sujeitos, não havendo nada de desenvolvimento sustentável, trata-se do crescimento da aquicultura difundido nos planos e programas governamentais, o que na realidade ocorre mundialmente, é o avanço em novas fronteiras por meio da aquicultura.

Essa lógica da expansão na aquicultura trás um novo cenário no hidronegócio brasileiro, do qual na prática, incorre um processo lógico para a dependência e subordinação do trabalho ao capital, atesta Moreno¹⁰ (2015, p. 22): “*que o setor pesqueiro está inserido no regime alimentar global e que sua contribuição, em termos de fonte de proteína animal, é considerável para o consumo da população mundial. Embora as principais narrativas institucionais e econômicas apresentem o setor como uma fronteira rentável de expansão do modelo de produção e acumulação, bem como uma solução para a insegurança alimentar e a pobreza, estas são fundamentadas em modelos de regime privado de apropriação dos recursos naturais (voltados para a restrição do acesso por meio do sistema de quotas) e dos espaços vinculados à sua extração (expropriando os usos anteriores e/ou tradicionais). O novo modelo organizacional do trabalho e de investimento tecnológico está moldado no processo produtivo da aquicultura. Este modelo é o cavalo de guerra dos agentes econômicos e institucionais liberais e reformistas. A ele são atreladas narrativas globais de erradicação da pobreza, sustentabilidade ambiental e segurança alimentar. Já na perspectiva dos agentes progressistas*

⁹ WWF BRASIL. **Nota técnica.** Alerta Precoce Para Mitigar Impactos Da Seca No Pantanal. Disponível em: https://wwfbrnew.awsassets.panda.org/downloads/wwf_nt-wwf-japao_portugues_1.pdf

¹⁰ MORENO, Larissa Tavares. **A Luta Para Pescar: Reconhecimento e Direito Social dos Pescadores Artesanais.** MUNDO DO TRABALHO. Revista Pegada – vol. 16, n. 2., pg 22. Disponível em <file:///C:/Users/Est%C3%A9fani/Downloads/3812-Texto%20do%20Artigo-14373-14000-10-20160404.pdf>

e radicais, o modelo é mais visto como um cavalo de Tróia, desconectado da realidade socioespacial das comunidades pesqueiras, focado nos interesses de acumulação nos moldes do hidronegócio, gerando passivos ambientais, excedentes de mão de obra e uma reorganização espacial-produtiva nos territórios pesqueiros.", (apud WOJCIECHOWSKI, 2014, p.43-44).

Nota-se um discurso de sustentabilidade, tal como políticas destinadas a conservação do meio ambiente, restando até mesmo contraditórias entre si e dentre vários entraves, sendo um deles o acesso integral aos direitos que os pescadores e pescadoras artesanais irão enfrentar, dentre eles a afetação total de seus direitos humanos.

Nos dias atuais, já vem acontecendo um processo de privatização nos espaços litorâneos, com explorações e precarização dos setores e trabalhadores que se encontram nessas localidades, e o mesmo vem se alastrando para as bacias hidrográficas com esse discurso acima mencionado, do qual vem enfrentando resistência pelas populações tradicionais e comunidades de pescadores, e pescadoras artesanais na tentativa de se fazer garantir seus direitos, manter sua cultura e territórios que historicamente são negados e afetados.

Nesse Sentido, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima emitiu uma nota técnica nº 1178/2023-MMA, ADI 7590, doc.6, afirmando que:

“(…), essa contribuição dos pescadores artesanais e dos povos e comunidades tradicionais de Mato Grosso na conservação do meio ambiente por meio do manejo tradicional e comunitário dos recursos naturais e pesqueiros, assim como, os esforços de proteção e fiscalização dos territórios e dos rios de Mato Grosso encontram fortes ameaças das pressões da sociedade nacional tais como: avanço das fronteiras econômicas, monocultura, desmatamento, mineração, lavra garimpeira, dentre outros. Conforme estudo coordenado pela Embrapa Pantanal e Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, entre 2016 e 2020, mais de 30 mil pessoas dependem da atividade pesqueira, sendo que 183 mil pessoas pescam semanalmente nos rios do Pantanal, estruturando comunidades e territórios com fortes laços culturais, e modos de vida que tem historicamente protegido e conservados os recursos naturais do bioma, ainda citou: Entre esses, 23 mil pessoas pescam diariamente ou quase todos os dias e 183 mil, semanalmente. A maioria são pessoas de baixa renda, que pescam para garantir a sua segurança alimentar e obter renda indireta. <https://conafeder.org.br/politicas-publicas-pesca-no-pantanal-e-atividade-de-30-mil-pescadores-artesanais/> (apud CONAFER Confederação da Agricultura Familiar, 2023).”¹¹

Recomendações

¹¹ MMA. **Nota técnica nº 1178/2023**. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável; Departamento de Gestão Socioambiental e Povos e Comunidades Tradicionais; Departamento de Políticas de Gestão Ambiental Rural. ADI 7590, doc.6 Disponível em: https://www.cpap.embrapa.br/pesca/online/NT_1178_MMA_SNPCT_PL1363_2023.pdf

Como abordado, a legislação em debate, como publicada prevendo a proibição da pesca artesanal por cinco anos desqualifica os pescadores como segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social, ameaçando o acesso a direito e benefícios garantidos pela Lei 8.213/91.

Além do risco da proteção social, tal conduta sem amparo abrangente pode comprometer a principal fonte de renda dos pescadores, aumentando a vulnerabilidade econômica e social das comunidades que dependem da atividade, além da afetação à identidade cultural.

A invisibilidade da população mais atingida por legislações proibitivas é clara visto que hoje não se sabe o número exato de pescadores e pescadoras que se encontram em atividade¹².

Medidas propositivas como o cumprimento da Convenção nº 169 da OIT ao promover um processo de consulta prévia e diálogo com as comunidades pesqueiras para entender suas necessidades e preocupações, garantem maior efetividade nas decisões políticas.

Assim como complementação programas de capacitação para os pescadores, permitindo que diversifiquem suas atividades econômicas em casos semelhantes, visto que não se pode afastar a proteção constitucional ao meio ambiente.

A conversão entre exploração, sustentabilidade e proteção social já foi tema junto a ECO 92, onde por recomendação de Brundtland se definiu desenvolvimento sustentável como àquele que: “*satisfaz as necessidades do presente sem pôr em risco a capacidade das gerações futuras de terem suas próprias necessidades satisfeitas*”¹³. Nascendo assim a “*equidade intergeracional*” – *intergeneration equity*.

Referências legais:

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre Planos de Benefícios da Previdência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 23 ago. 2024.

BRASIL. Legislação Estadual de Mato Grosso nº 12.434, de 1 de março de 2024. Dispõe sobre a Lei Ordinária. Disponível em: <https://legislacao.mt.gov.br/mt/lei-ordinaria-n-12434-2024-mato-grosso-altera-a-lei-n-9096-de-16-de-janeiro-de-2009-que-dispoe-sobre-a-politica-de-pesca-de-mato-grosso-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 23 ago. 2024.

¹² Proteger os oceanos e alimentar o mundo. OCEANA. Disponível em: <https://brasil.oceana.org/comunicados/a-pesca-no-brasil-segue-invisivel/>

¹³ BELTRÃO, Antonio F. G. **Curso de Direito Ambiental**, 2ª edição. São Paulo-SP, Método, 2014.

BRASIL. Manifestação AGU, ADI 7590, doc. 27. AJCONST/PGR N. 676000/2024. Ministério Público Federal Procuradoria-Geral da República. Nota Técnica n. 15/2023/CGCON-MPA/DEPOP-MPA/SNPA-MPA/MPA/MPA da Secretaria Nacional da Pesca Artesanal (peça 28, pág. 4). Disponível em: https://oeco.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Manifestacao_PGR.pdf. Acesso em: 23 ago. 2024.

MMA. Nota técnica nº 1178/2023. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável; Departamento de Gestão Socioambiental e Povos e Comunidades Tradicionais; Departamento de Políticas de Gestão Ambiental Rural. ADI 7590, doc. 6. Disponível em: https://www.cpap.embrapa.br/pesca/online/NT_1178_MMA_SNPCT_PL1363_2023.pdf. Acesso em: 23 ago. 2024.

Referências de sites e artigos:

AGÊNCIA GOV. Via SGB. Boletim de monitoramento. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202407/seca-no-pantanal-novo-boletim-de-monitoramento-indica-que-nivel-da-bacia-do-rio-paraguai-segue-em-declinio-sgb>. Acesso em: 23 ago. 2024.

BOURSCHEIT, Aldem. Jornalismo ambiental. ECO. Disponível em: <https://oeco.org.br/salada-verde/decisao-do-stf-sobre-pesca-zero-no-mt-pode-abrir-precedente-para-outros-estados/>. Acesso em: 23 ago. 2024.

FORUM POPULAR SOCIOAMBIENTAL DE MATO GROSSO. FORMAD. Disponível em: <https://formad.org.br/arquivos/5227>. Acesso em: 23 ago. 2024.

MORENO, Larissa Tavares. A Luta Para Pescar: Reconhecimento e Direito Social dos Pescadores Artesanais. Revista Pegada – MUNDO DO TRABALHO, vol. 16, n. 2, p. 22. Disponível em: <file:///C:/Users/Est%C3%A9fani/Downloads/3812-Texto%20do%20Artigo-14373-14000-10-20160404.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2024.

OCEANA. Proteger os oceanos e alimentar o mundo. Disponível em: <https://brasil.oceana.org/comunicados/a-pesca-no-brasil-segue-invisivel/>. Acesso em: 23 ago. 2024.

SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL (SGB). Disponível em: https://www.sgb.gov.br/web/guest/sala-de-imprensa/-/asset_publisher/uiyx/content/seca-no-pantanal-novo-boletim-de-monitoramento-indica-que-nivel-da-bacia-do-rio-paraguai-segue-em-declinio. Acesso em: 23 ago. 2024.



WWF BRASIL. Nota técnica. Alerta Precoce para Mitigar Impactos da Seca no Pantanal. Disponível em: https://wwfbrnew.awsassets.panda.org/downloads/wwf_nt-wwf-japao_portugues_1.pdf. Acesso em: 23 ago. 2024.

MARIA FERNANDA PINHEIRO WIRTH
DIRETORA CIENTÍFICA

ESTÉFANI DE CASTRO GOMES
DIRETORA ADJUNTO IBDP JOVEM



IBDP20  anos
Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário