

CONCESSÃO DO SEGURO-DEFESO: REFLEXÕES ACERCA DA SOLIDARIEDADE, SUSTENTABILIDADE E SEGURANÇA ALIMENTAR EM FACE DA PESCA ARTESANAL

*CONCESSION OF INSURANCE FOR ARTISANAL FISHERMEN DURING CLOSED SEASONS:
REFLECTIONS ON SOLIDARITY, SUSTAINABILITY AND FOOD SECURITY DUE TO ARTISANAL
FISHING*

Artigo submetido em 20 de fevereiro de 2023

Artigo aprovado em 25 de fevereiro de 2023

Artigo publicado em 01 de junho de 2023

Scientia et Ratio

Ano III – Número 4 – Junho de 2023

ISSN 2525-8532

Autor:

Juscelino Miguel dos Anjos^[1]

Lucirino Fernandes Santos^[2]

Resumo: A suspensão da pesca artesanal no período conhecido por defeso implica em intervenção estatal que afeta uma coletividade vulnerável, com efeitos no sustento de

famílias e garantia de dignidade humana à luz de um mínimo existencial. No período de defeso, os pescadores são proibidos de desenvolverem a atividade, garantindo a reprodução das espécies e proteção no campo ambiental. Por outro lado, atendidos critérios legais, os sujeitos afetados têm direito ao benefício social Seguro-Defeso. Assim, analisa-se a concessão do seguro ao pescador profissional artesanal, levando-se em conta sustentabilidade e segurança alimentar. Questiona-se: Em que medida o benefício do Seguro-Defeso deve ser garantido ao pescador artesanal profissional e como o direito social se relaciona com sustentabilidade e segurança alimentar? Como hipótese, parte-se da ideia de que o benefício decorre do dever jurídico de solidariedade. Para investigação, adota-se uma pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo, bem como método hipotético-dedutivo. Conclui-se que o Seguro-Defeso é direito social fundamental decorrente do dever de solidariedade, que o benefício deve ser garantido pelo Estado diante dos requisitos específicos para sua concessão, bem como é necessário aperfeiçoar os mecanismos de fiscalização e transparência para combater desvios de finalidade na política pública.

Palavras-chave: Seguro-Defeso. Pesca Artesanal. Deveres Jurídicos. Estado Solidário Democrático de Direito.

Abstract: The suspension of artisanal fishing in the period known as closed season entails an state intervention which affects a vulnerable collectivity, with effects in the households sustenance and guarantees of human dignity in the light of a minimum existential level. In the closed season, fishermen are prohibited to develop the activity, guaranteeing species reproduction and environmental protection. On the other hand, once the legal criteria are met, affected subjects have the right to Closed-Season Insurance social benefit. Thus, the granting of insurance to professional artisanal fisherman is analyzed, taking into consideration sustainability and food security. Question to be made is: To what extent Closed-Season Insurance benefit must be granted to professional artisanal fisherman and how social rights relate to sustainability and food security? As a hypothesis, it starts from the idea that this benefit derives from the legal duty of solidarity. For the investigation, a

qualitative bibliographical research is adopted, as well as a hypothetical-deductive method. It is concluded that Closed-Season Insurance is a fundamental social right arising from the duty of solidarity, that the benefit must be guaranteed by the State once specific requirements for its granting are met, as well as that it is necessary to perfect inspecting mechanisms and transparency to fight purpose deviation in public policy.

Keywords: Closed-Season Insurance. Artisanal Fishing. Legal Duties. Solidary Democratic Rule-of-Law State.

1 INTRODUÇÃO

O seguro defeso é benefício de grande relevância para o Pescador Profissional Artesanal. Ao mesmo tempo que atua como ferramenta protetora no campo ambiental, garante alimento na mesa do trabalhador durante a proibição da pesca. Eis a razão pela qual o Estado brasileiro estabeleceu uma política pública, um programa específico para regular a concessão do benefício que possui relação com as ideias de sustentabilidade e segurança alimentar.

Debates recentes têm levantado reflexões acerca da necessidade do benefício no campo político. Há argumentos para aperfeiçoamento do programa, assim como noticiou-se possibilidade não concreta de sua extinção (PORTAL AGÊNCIA BRASIL, 2023). Certo é que a concessão do benefício gera impacto socioeconômico.

Assim, busca-se no presente estudo analisar a concessão do seguro-desemprego ao pescador profissional artesanal, levando-se em conta as ideias de sustentabilidade e segurança alimentar, notadamente diante do aumento considerável no número de beneficiários que podem ser incluídos no programa.

Faz-se necessário pensar mecanismos para manutenção do benefício e combate aos desvios de finalidade. Eis a relevância do estudo, pois, estar-se diante de garantia de direitos humanos e combate à injustiça socioeconômicas para uma coletividade vulnerável.

Para investigação proposta, adota-se uma pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo e método hipotético-dedutivo. Com efeito, “[...] a partir de uma ideia nova, formulada conjunturalmente e ainda não justificada de algum modo – antecipação, hipótese, sistema teórico ou algo análogo – podem-se tirar conclusões por meio de dedução lógica” (POPPER, 1974, p. 33).

Para pesquisa bibliográfica, realizou-se consultas de estudos em portais acadêmicos disponíveis na *internet* (Google Acadêmico, Scielo, BDTD). Já a abordagem qualitativa apoia-se em aspectos subjetivos, em especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e sua razão de ser (HAGUETTE, 2001). No caso, o fenômeno jurídico e a garantia de direitos sociais construídos historicamente para tutela de coletividades vulneráveis. No caso, o pesquisador, coloca-se como observador dos fenômenos e sistemas sociais para compreender o objeto cognoscente e, com isso, reflexões a respeito do objeto pesquisado.

A inquietude a ser investigada é: – em que medida o benefício do seguro-desemprego deve ser garantido ao pescador artesanal profissional e como o direito social se relaciona com sustentabilidade e segurança alimentar? Como hipótese, parte-se da ideia de que a manutenção do seguro-defeso, tecnicamente seguro-desemprego do pescador artesanal, decorre do dever jurídico da solidariedade e promoção de igualdade material, sendo qualquer ação para extinção da política pública um retrocesso no campo dos direitos sociais.

O estudo foi dividido em cinco seções. Na primeira, apresentam-se aspectos introdutórios de cunho metodológico. Na segunda, analisa-se a relação entre direito ambiental sustentabilidade, movimentos sociais e a concessão do seguro-desemprego ao pescador artesanal profissional como direito social. Na terceira seção, investiga-se aspectos da política pública do Seguro-Defeso, sua importância socioeconômica, positivação e concretização normativa. Na quarta seção, analisa-se a relação entre do seguro-desemprego ao pescador artesanal profissional em função da sustentabilidade e segurança alimentar. Por fim, em considerações finais, apresentam-se resultados e reflexões acerca da política pública

instituída.

2 DA RELAÇÃO ENTRE A PESCA ARTESANAL O DIREITO AMBIENTAL

O Direito ambiental se ocupa da regulação estatal para combater, eliminar ou mitigar a acelerada degradação do meio ambiente diante do processo avançado de industrialização.

Para Granziera (2019), o Direito Ambiental possui em sua essência a capacidade de construir um conjunto de ferramentas capazes de modular os impactos causados pela intervenção humana no meio ambiente. Todavia, não se trata de controle absoluto e, lamentavelmente, a humanidade sente da pior maneira os efeitos da degradação ambiental em face de questões climáticas, extinção de espécies e biomas.

O desequilíbrio observado pela destruição da floresta provocada por chuva ácida, diminuição dos estoques pesqueiros em várias regiões do planeta foram fundamentais para o reconhecimento do Direito Ambiental como ramo jurídico para impor limites as ações de impactos causados pela exploração desenfreada dos recursos naturais (GRANZIERA, 2019).

É importante considerar que a observância ao conjunto de normas ambientais é imprescindível, pois, é caminho para sustentabilidade, para sobrevivência de gerações presentes e futuras. Eis a ideia de sustentabilidade, que pode ser compreendida como um princípio valoroso ao Direito Ambiental.

A sustentabilidade consiste no caminho mais sólido para o desenvolvimento. Ela informa dever de observar e assegurar o equilíbrio entre sistemas sociais (Sociedade, Economia, Direito e Política). Neste contexto, Amado, Rech Marin e Augustin (2015, p. 83), afirmam os pilares do desenvolvimento sustentável, em que “[...] o desenvolvimento seria definido a partir de dois aspectos, tanto quantitativo quanto qualitativo, ou se preferirmos em sua dimensão econômica e sua dimensão social”.

É pertinente compreender o fundamento e o compromisso do Direito Ambiental com a vida e

o ambiente, com a busca pelo equilíbrio entre o meio físico e o biótico, assim como a qualidade para cada tipo de bem jurídico tutelado. Ademais, não se pode esquecer as necessidades da pessoa humana em relação ao seu habitat natural. Com efeito, “o bem tutelado pelo Direito Ambiental é esse estado de equilíbrio entre os meios físicos e biótico, responsável por abrigar e reger todas as formas de vida” (GRANZIERA, 2019, p. 4).

O caminho para garantir os recursos naturais para as futuras gerações é observar que toda a pessoa tem direitos, deveres e responsabilidades com o meio ambiente, mas há um fato que se sobrepõe à vontade individual de um sujeito: o interesse coletivo, que é comum a todos. Eis o desafio que tem levado a comunidade internacional na direção de buscar regra, diretrizes para preservação do meio ambiente.

Levando em consideração a riqueza ambiental que temos no Brasil, para alguns, não parece haver razão para preocupação com o meio ambiente. No entanto esse não é o caminho a ser percorrido, uma vez que preservar, guardar e buscar o equilíbrio é, sem de dúvidas, a bússola sinalizadora em benefício toda sociedade. Logo, a preocupação com a sustentabilidade é sinal de que há um dever jurídico ligado à dimensão da solidariedade.

É pertinente revisitar a independência e os compromissos envolvidos nesse processo em comparação com o período em que a sustentabilidade não estava no centro dos discursões mundiais.

Como bem nos assegura Sarlet e Fensterseifer (2021), ao longo do tempo houve um processo evolutivo e histórico do Direito Ambiental no mundo e no Brasil, que nos permitiu o amadurecimento da consciência ambiental.

Tudo isso se deu através de um processo histórico. No Brasil, o marco normativo é observado notadamente a partir da Política Nacional do Meio Ambiente em face da edição da Lei 6.938/981, sendo consolidada no campo constitucional na Carta Magna de 1988, com avanços supervenientes.

Uma das dimensões da política pública teve como norte a conscientização da sociedade decorrente de movimentos sociais que compeliram a atuação do Poder Legislativo. Outra dimensão foi o próprio desenvolvimento da tecnologia e ações de transparência, de forma a coletar e difundir dados e informações para pensar em aperfeiçoamentos a partir de controles sociais.

Assim, o Direito Ambiental é intenciona proteger a vida e a biodiversidade, assegurando ao planeta e as futuras gerações o direito ao meio ambiente equilibrado à luz da ideia de sustentabilidade. Resta claro que deve ser empreendido esforços no sentido de mediar e solucionar os conflitos de interesse nas atividades causadoras de impactos ambientais. A busca pela sustentabilidade é sem dúvida a palavra de ordem que deve prevalecer, haja vista ser princípio do Direito Ambiental Constitucional, consagrado em nossa constituição de 1988.

Para Fiorillo (2021) o Direito Ambiental presente na constituição de 1988 é um direito difuso, titulado pelo poder público e de interesse de toda coletividade, que absorveu em seu texto constitucional os princípios próprios do Direito ambiental, transformando os princípios do Direito Ambiental em garantias fundamentais. Certamente a constitucionalização do Direito Ambiental foi de fundamental importância para a evolução normativa jurídica brasileira, em relação a sustentabilidade e a segurança jurídica. Nesse sentido, encontramos em nossa constituição os princípios constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro, que nos assegura a possibilidade de discutirmos a constitucionalidade e controle das matérias de cunho ambiental no Brasil.

Ressalta-se que no caso do Brasil, as ideias expostas sofreram influência da tendência mundial de regulação. Destaca-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada pela ONU em Estocolmo em 1972.

O Direito Ambiental é sem dúvidas a ferramenta capaz de ajudar no desafio de proteger o

meio ambiente. Cuidar do meio ambiente de forma responsável e consciente exige esforços concentrados, uma vez que, como condição de proteção à vida, todos temos responsabilidades com os impactos que a intervenção humana pode causar ao meio ambiente.

A proteção ambiental abrange a preservação da natureza e todos os seus elementos essenciais à vida humana em função da qualidade de vida como forma de direito fundamental da pessoa humana (SILVA, 2004, p. 58).

O movimento mundial em defesa do Meio Ambiente Humano, marcado pela Conferência de Estocolmo em 1972, serviu como fonte de inspiração para o neoconstitucionalismo, destacando-se o art. 225 da Constituição de 1988, que trata expressamente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, princípio do qual nasce a ideia de concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal, conhecido também por Seguro-Defeso.

A premissa é de que, diante do Direito Ambiental, o Seguro-Defeso é uma ferramenta de controle, que objetiva proteger a perpetuação das espécies em períodos de reprodução, garantir garantindo assim, os estoques pesqueiros e a qualidade de vida do pescador e de todo o ecossistema (SILVA, 2004).

Pode-se compreender que a Constituição de 1988 aduz uma atenção especial com a preservação do meio ambiente, como forma de proteger gerações presentes e futuras. Contudo, é de se constatar que para alcançar o objetivo, é preciso pensar de maneira adequada a política pública.

Não é exagero afirmar que o Seguro-Defeso tem como finalidade a proteção das espécies, garantindo a reprodução e perpetuação das mesmas e garantir segurança alimentar para o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca de modo sustentável. Tudo

informa subsistência do pescador e sobrevivência do seu grupo familiar, bem como conservação dos recursos locais, notadamente diante de grupos tradicionais que tem como atividade da pesca um modo de vida, com aspectos de sua ancestralidade. O Seguro-Defeso opera como um mecanismo do Direito Ambiental, como meio de proteção dos organismos aquáticos, atendendo ao desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, o Seguro-Defeso implica em direito social no campo previdenciário, que tem como finalidade a proteção social do pescador, garantindo-lhe durante a proibição da pesca que não sofra vulnerabilidade em prejuízo a um mínimo existencial de dignidade pessoal e familiar.

Se por um lado o Seguro-Defeso possui alinhamento com direitos subjetivos e dignidade humana, por outro, preocupa os desvios de finalidade na concretização da política pública. Seria um equívoco pensar que todos os pescadores artesanais fazem jus ao benefício. Assim, reveste-se de particular importância que, para ter acesso ao benefício, o pescador esteja enquadrado em aspectos legais, em observância aos requisitos previstos na Lei nº 10.779/2003, que dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal.

Depreende-se das lições de Campos e Chaves (2014) que a proteção do meio ambiente e do pescador artesanal andam de forma concomitante em função do Direito Ambiental e Direito Previdenciário. O primeiro protege o meio ambiente e o segundo garante Seguridade Social em face dos direitos sociais do pescador artesanal. Assim, o Seguro-Defeso “[...] oferece amparo ao pescador artesanal – que, durante certo período do ano, não consegue retirar sua subsistência de seu trabalho. Por outro, ele viabiliza proteção ao ecossistema de diversas áreas do país” (CAMPOS; CHAVES, 2014, p. 7).

Para Scherer (2015, p. 213) “[...] vida desse pescador se resume na luta diária para obter

meios de sobrevivência [...]”. É importante que o poder público e a sociedade civil acompanhem de perto a execução dessa ação governamental. Assim, o Seguro-Defeso é um mecanismo relevante para efetividade de normas no campo dos direitos sociais.

No entanto, no plano fático, observa-se que há entraves burocráticos para acesso ao benefício de sujeitos que têm direito, bem como, observam-se casos de concessão para pescadores que não atender aos critérios legais, havendo desvios de finalidade da política públicas

3 REFLEXÕES ACERCA DA CONCRETIZAÇÃO NORMATIVA DO SEGURO-DEFESO

Seguro-Defeso é espécie de direito social que ampara o pescador artesanal durante o período de proibição da pesca para reprodução das espécies. Neste contexto, resta evidente a importância do período de defeso, tanto para o pescador artesanal, quanto para o ecossistema, logo, importante ferramenta para a manutenção dos estoques pesqueiros (MAZZEI *et al*, 2013, p. 6).

Romar (2018) explica que o pescador artesanal está sujeito ao desemprego involuntário em período de suspensão da pesca para reprodução das espécies. Assim, o seguro é garantia de dignidade diante do direito ao recebimento de 1 (um) salário-mínimo por cada mês de proibição da pesca, desde que o pescador se enquadre nos requisitos legais.

A Lei ° 11.959/2009, em seu art. 2º, XIX, define, defeso como “a paralisação temporária da pesca para a preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução e/ou recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes” (BRASIL, 2019). Assim, “entende-se como período de defeso, para fins de concessão do seguro-desemprego, a paralisação temporária da pesca para preservação da espécie, nos termos e prazos fixados pelos órgãos competentes” (GOES, 2016, p. 837). O autor explica que o período de proibição é realizado através de portaria emitida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que proíbe a pesca, o

transporte e comercialização espécie marinha, fluvial ou lacustre protegidas pela norma.

Para recebimento do benefício social, o pescador artesanal deve estar inscrito no Registro Geral de Pesca (RGP) há pelo menos 1 ano. Ressalta-se que, por força de Ação Civil Pública, Processo nº 1012072-89.2018.4.01.3400, foi assegurado o direito ao pescador que tiver protocolo de solicitação do RGP, que exerça a pesca a pelo menos 12 meses, não possuam outra fonte de renda, que faça a comercialização do seu pescado e que comprove a venda através de nota fiscal, ou com o valor do recolhimento da venda, que não esteja em gozo de outro benefício previdenciário, salvo pensão por morte e auxílio acidente.

O fato que não estar inserido na política pública não afasta o dever jurídico, obrigação de não fazer em razão dos bens jurídicos tutelados. De outro lado, o verdadeiro pescador não pode ser penalizado por entraves burocráticos.

As primeiras medidas de controle da pesca em relação ao defeso ocorreram em 1961, através de ato da Divisão de Caça e Pesca do Ministério da Agricultura, Portaria nº 70, que proibiu a pesca da Lagosta na plataforma continental entre os estados do Ceará e Alagoas, no período de 15 de fevereiro a 15 de maio de 1962, bem como estabeleceu tamanho mínimo de 19 cm para captura e comercialização (SILVA; ADAUTO FILHO, 2011).

O processo de regulação do Seguro-Defeso no Brasil se deu com a Constituição de 1988, bem como pela criação da Lei nº 8.287/1991, substituída pela Lei nº 10.779/2003, que manteve o programa com restrição a alguns indivíduos.

Por sua vez, a Lei nº 11.959/2009 também influenciou o acesso ao benefício, vez que ampliou o acesso ao RGP documento necessário para habilitação ao recebimento do benefício.

O defeso das atividades pesqueiras surge a partir dos avanços presentes na Constituição de 1988 e com duas finalidades: ambiental e social. Do ponto de vista ambiental a proteção é positivada no art. 225, §1º, I. Do ponto de vista social é a materializado no art. 6º que prevê a

garantia do trabalho, art. 7º, II, que consagra a garantia do seguro-desemprego em caso de desemprego involuntário. Mesmo com a previsão constitucional, só foi possível ao pescador artesanal ter acesso ao seguro com a edição da Lei nº 8.287/1991.

A Lei nº 11.959/2009 define a pesca comercial artesanal como aquela “praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte” (BRASIL, 2009). A partir da política nacional, houve um aumento significativo de emissão de RGP, e em consequência, um aumento considerável de pessoas que passaram a ter acesso ao benefício dos pescadores artesanais.

A instituição do período de defeso pelos Ministérios do Meio Ambiente e da Pesca, respectivamente, são fatores preponderantes para o equilíbrio do meio ecológico.

Para se preservar a capacidade de auto-renovação da população e sua contribuição para sustentabilidade do recrutamento e da produção capturável, que é a base da indústria de pescado, deve-se levar em consideração todos os fatores que a influenciam. Dentre os fatores biológicos, destaca-se uma clara delimitação entre os estoques jovem e adulto, feita geralmente através da regulação da seletividade do aparelho-de-pesca ou do estabelecimento de um valor para o tamanho mínimo de captura, como é o caso com as lagostas (SILVA; ADAUTO FILHO, 2011, p. 65).

Outro ponto sensível da política pública é que o benefício do Seguro-Defeso pode sofrer desvio de finalidade, fraudes por pessoas mal-intencionadas. Evidência disso pode ser obtida em face de ações de órgãos e entidades de controle interno da Administração Pública.

Antes da pandemia do Coronavírus, no Relatório nº 201502369 do ano de 2015, a Controladoria Geral da União (CGU) (BRASIL, 2023, p. 28), sinalizou-se que os controles aplicáveis ao Seguro-Defeso eram “vulneráveis e não evitavam a possibilidade de ocorrência

de falhas no cadastro dos pescadores, nem mitigavam os riscos de exploração das vulnerabilidades para a realização de fraudes por usuários mal-intencionados”. Esse tipo de vulnerabilidade põe em dúvida a eficiência do programa.

Conforme dados do Portal da Transparência (2023), em 2018 o total de pagamentos com o Seguro-Defeso foi de R\$1.809.650.325,17. Já em 2022 o valor superou o dobro de 2018, com a marca de R\$3.767.084.962,17. Ainda no referido Portal, em 2022, o total de beneficiários foi de 825.590 pessoas. Os dados causam espécie quando avaliada a evolução histórica. Infere-se indícios de que pode haver falhas na fiscalização da política pública, com pessoas beneficiadas sem observância dos critérios legais.

Se por um lado o seguro se mostra benefício imprescindível, por outro revela-se o dever de intervenção dos órgãos governamentais para coibir as fraudes. Neste contexto o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2015) realizou auditoria nos pagamentos de Seguro-Defeso realizados em 2012 e 2013 pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), através de cruzamento das bases governamentais e beneficiários. Como resultado, constatou-se o pagamento irregular de 30.228 parcelas do defeso, acumulando um prejuízo para os cofres públicos de R\$ 19.586.768,00.

Resta evidente que o seguro defeso é um benefício de extrema relevância para o pescador artesanal, no entanto não pode ser usado como ferramenta de enriquecimento ilícito diante atos ilícitos, razão pela qual merece atenção especial dos órgãos governamentais para combater as fraudes.

Fica claro que o período do defeso é a garantia da perpetuação das espécies protegidas pela norma jurídica, com o propósito de promover a sustentabilidade. A promoção do desenvolvimento sustentável encontra guarida na nossa Carta Magna e na Lei nº 11.959/2009

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da

Aquicultura e da Pesca, formulada, coordenada e executada com o objetivo de promover:

I – o **desenvolvimento sustentável** da pesca e da aquicultura como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, garantindo-se o **uso sustentável dos recursos** pesqueiros, bem como a otimização dos benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com **a preservação e a conservação do meio ambiente e da biodiversidade** (BRASIL, 2009) (grifos nossos).

Pode-se dizer que a sustentabilidade na pesca artesanal e a proibição da pesca no período de defeso tem dois vieses: o de proteção das espécies; e o da proteção das famílias dos pescadores. Assim, pode-se garantir longevidade dos estoques pesqueiros e superar o desemprego involuntário do pescador artesanal, tudo alinhado com a ideia de sustentabilidade.

Na verdade, o Seguro-Defeso é esperança para os pescadores e pescadoras artesanais, sobreviventes de uma cultura que não se alinha com a exploração econômica do capitalismo moderno, mas que estão sujeitos aos seus efeitos:

As condições de precariedade em que vivem e os índices de analfabetismo desses brasileiros revelam o descaso público por eles vivenciado por longas décadas. Destaque-se também que o Seguro-Defeso representa para a maioria o único rendimento monetário recebido e também a primeira experiência regular de obtenção de um rendimento (SCHERER, 2015, p. 213).

A proibição da pesca durante o período de reprodução das espécies é extremamente necessária em nome da sustentabilidade. Trata-se de benefício ambiental e social. Para Scherer (2015), falhas na política pública têm causado prejuízos aos sujeitos sociais envolvidos, em especial diante de generalizações difundidas diante de denúncias de casos de fraude. Visto de outro ponto, o que ocorre é necessidade de aperfeiçoamento de ações de fiscalização, controle e transparência na execução dessa política pública.

O Seguro-Defeso não é favor ao pescador, mas decorre de justiça social em função do dever jurídico de solidariedade, nos termos do Art. 3º, I, da Constituição de 1988.

Lamentavelmente, a incapacidade do governo em combater as falhas causa grande prejuízo para os pescadores e pescadoras.

É importante considerar que o destinatário do benefício não pode pagar pela omissão estatal ou suas falhas regulatórias. É preciso um olhar especial dos agentes governamentais e da sociedade para as questões socioambiental que afetam comunidades tradicionais como as dos pescadores. É necessário aprimorar as ações de controle e fiscalização para dar efetividade à previsão constitucional no art. 225 de nossa Constituição de 1988. O alerta é que:

Os gestores governamentais não reconhecem a incapacidade e a dificuldade de operacionalidade dessa política social e dos processos sociais aos quais elas engendram e delas são produtos. Restou aos pescadores e às pescadoras artesanais um autêntico processo de desconstrução dos direitos, calcado em acusações de ilegalidade e criminalização dos sujeitos. (SCHERER, 2015, p. 213)

Analisado os aspectos da política pública do Seguro-Defeso, sua importância socioeconômica, positividade e concretização normativa, cabe investigar o seguro em função da sustentabilidade e segurança alimentar para pensar a dimensão da solidariedade.

4 SUSTENTABILIDADE E SEGURANÇA ALIMENTAR NO CONTEXTO DA PESCA ARTESANAL

Verifica-se que a compreensão do Seguro-Defeso é indissociável das dimensões humanitárias de igualdade e solidariedade. Tudo converge para o paradigma moderno dos direitos humanos, conforme Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948), bem como efetividade do princípio republicano da dignidade da pessoa humana (Artigo 1º, III, da Constituição de 1988).

Sarlet (2004) explica que a dignidade humana é a qualidade intrínseca que a faz o ser merecedor do respeito por parte do Estado e comunidade, atraindo um complexo de direitos e deveres fundamentais que venha garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. Exemplo de observância à dignidade humana é a garantia da segurança alimentar, ser compreendida como um direito fundamental indispensável.

A segurança alimentar guarda particular relevância como aspecto socioeconômico, pois, diz respeito ao direito de alimentação saudável, em quantidade adequada ao combate à fome (CALLEGARO; LÓPEZ, 2018). Para o presente estudo, a pesca artesanal é a atividade que permite a segurança alimentar e, no período de defeso, ela é dada pelo seguro. É da pesca artesanal que nasce a possibilidade de subsistência e autodeterminação do pescador e de sua família, pois, sem renda, sem recursos econômicos na época da proibição da pesca a precarização do labor é aprofundada.

Por outro lado, a segurança alimentar está intimamente ligada à sustentabilidade e desenvolvimento social. Rech, Marin e Augustin (2015) explica que a ideia de sustentabilidade passou a ser discutida em contexto mundial no século XX, a partir do Relatório Brundtland, sob o mote de promover o desenvolvimento e proteger o meio ambiente.

O Brasil acompanhou a tendência mundial, tanto pela constitucionalização do Direito Ambiental na Carta Magna de 1988, efetivando segurança jurídica diante da instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938/1981.

Evidencia-se então o liame entre sustentabilidade e segurança alimentar. No caso da pesca artesanal, é impossível falar em sustentabilidade sem levar em consideração a segurança alimentar dos sujeitos sociais afetados. No caso, pode-se dizer que o desenvolvimento

sustentável é a ferramenta capaz de atender as necessidades presentes, sem com tudo comprometer o futuro das próximas gerações (AMADO, 2014), ideia aplicável aos pescadores em seus territórios de atuação. Assim, a preservação do meio ambiente e o fomento viável da pesca artesanal está alinhada com desenvolvimento social e a segurança alimentar.

Resta evidente que desenvolvimento sustentável implica em valores socioeconômicos e justiça social. É indiscutível a importância da segurança alimentar e sustentabilidade, uma vez que, só é possível pensar desenvolvimento em um Estado Democrático de Direito se este for socialmente justo e alinhado com o paradigma dos direitos humanos. Igualmente, não é possível falar em sustentabilidade sem que haja segurança alimentar de coletividades vulneráveis, distribuição de renda e fortalecimento social de comunidades que dependem de certas atividades econômicas sazonais, como dos pescadores artesanais.

Durante a pandemia, diante do isolamento social, a vulnerabilidade dos pescadores artesanais foi aprofundada, pois, houve desregulação das relações de comércio, com excedente de produtos pescados no início da crise sanitária e, posteriormente, com redução na atividade pesqueira com fins mercantis (REIS-FILHO; QUINTO, 2020), fato que revela a importância de um Estado Social quando comparado ao modelo que se tornou hegemônico, pautado no Capitalismo e Neoliberalismo.

Não se pode esquecer que a história da pesca artesanal não pode estar desconectada do processo histórico em que determinadas coletividades (pessoas pretas, índios, mulheres) estavam no polo dos oprimidos da sociedade, com efeitos até os dias atuais.

Em países decorrentes do processo de colonização, caso do Brasil, os efeitos das injustiças socioeconômicas e culturais se perpetuam diante de uma “colonialidade do poder” dado pelo triste legado eurocêntrico de inferiorização de pessoas (QUIJANO, 2005). Assim, a precarização do trabalho afeta certas coletividades sociais de modo diferente, ou seja, a forma como se organiza o trabalho acentuam injustiças, em especial para “coletividades

ambivalentes” (FRASER, 2001) afetadas em função de gênero, raça, etnia ou deficiência.

Eis um aspecto da necropolítica (MBEMBE, 2016), do poder e capacidade estatal de ditar quem pode viver e quem deve morrer diante da organização do trabalho, como se evidenciou nos tempos de pandemia pela negação dos direitos sociais em função de estrutura racista (SANTOS *et al*, 2020).

No Brasil, analisando o perfil laboral dos pescadores artesanais (conta-própria, não remunerados e voltados à produção para o próprio consumo), Campos e Chaves (2016) expõe que em 2013 eram a maioria dos pescadores brasileiros (90,3% ou 440.266 trabalhadores).

Uma intuição é que um estudo atualizado acerca de questões de gênero e raça/etnia conduziria à percepção de que as injustiças socioeconômicas e culturais associadas à gênero e raça da coletividade seria um dado para melhor compreender como a política pública pode ser aperfeiçoada. Oliveira (2022), expõe como a ausência de informação pode ampliar injustiças socioeconômicas em face de um estudo de caso. Nele:

Muitas das mulheres entrevistadas não tinham conhecimento de seus direitos enquanto trabalhadoras da pesca, observando a realidade delas com mais profundidade, não haveria como elas reivindicarem os direitos, pois antes precisam se reconhecer quanto trabalhadoras da pesca, sem esse autorreconhecimento, sem essa percepção do próprio trabalho, elas ficam sujeitas às vulnerabilidades de uma forma mais intensa do que as trabalhadoras que recebem os benefícios, pois apesar de sofrerem por conta da invisibilidade, conseguem manter um pouco mais de estabilidade e reconhecimento do Estado diante de seu exercício [...].

Durante a paralização da pesca em tempos de pandemia, o pescador artesanal ficou amparado com um salário-mínimo para cada mês de paralização, dando as condições mínimas de sobrevivência pessoal e de sua família. Pode-se dizer que, na prática, o seguro

para os pescadores é a materialização de um dos objetivos fundamentais dos entes federativos (BRASIL, 2011), a saber: garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, conforme art. 3º, II, da Lei Complementar nº 140/2011.

Assim, a pesca artesanal possui relação estreita com a preservação do meio ambiente e o Seguro-Defeso reflete justiça distributiva no contexto do capitalismo contemporâneo e modelo neoliberal vivenciado. Dito de outro modo, o Seguro-Defeso decorre do dever de solidariedade evidenciado no benefício, ratificando o próprio Estado Democrático de Direito.

Não se pode esquecer que o Seguro-Defeso decorre da impossibilidade de exercer uma espécie de trabalho, com suas peculiaridades. Ainda, o trabalho é um dos elementos estruturais da condição humana (ARENDT, 2001), pois, pressupõe pilar para exercício de cidadania e materialização de igualdade de oportunidades, havendo o dever-poder de intervenção estatal para dar efetividade ao fundamento republicano da dignidade humana (Art. 1º, I, Constituição de 1988) a partir de ações ligadas ao dever jurídico de solidariedade (Art. 3º, III, Constituição de 1988), pois, é pela arrecadação de impostos que se viabilizam as políticas públicas.

Com efeitos, a solidariedade é “[...] fundamento ético de realização dos objetivos constitucionais e que é posta em xeque, quando as próprias ações de Estado acabam por impedir a sua concretização” (ARAUJO, 2021, p. 470). No caso, toda omissão ou ação estatal que venha prejudicar direitos sociais, como o Seguro-Defeso, implicará em retrocesso no campo dos direitos humanos da coletividade de pescadores artesanais. É preciso estar atento, pois, “[...] o maior desafio que se sobrepõe à realização da solidariedade social é a falta de empregos e a consequente constituição de novas formas de relações econômico-sociais precárias, desprotegidas e desreguladas” (ARAUJO, 2021, p. 472).

A solidariedade implica em deveres fundamentais e, por outro lado, isso implica em custos dos direitos. Sunstein e Holmes (2019) aduzem que a proteção e garantia dos direitos demandam prestações públicas para concretização, e essas dependem de receita pública em que todos solidariamente contribuem, razão pela qual defendem inexistir sentido na diferenciação clássica entre direitos negativos pregados pelo Estado Liberal (liberdades individuais e políticas que implicam em abstenção estatal) e direitos positivos (direitos sociais e econômicos que requer ação estatal) tema central no Estado Social. Nessa perspectiva, todos os direitos são positivos e falaciosa é a crítica neoliberal acerca de justiça distributiva, evidenciando a importância do Estado Social.

A observância da solidariedade implica utilização de certas “lentes” para enxergar coletividades historicamente invisibilizadas. No caso dos pescadores artesanais, o Seguro-Defeso representa garantia de cidadania efetiva diante da suspensão da atividade para proteção do meio ambiente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar a concessão do seguro ao pescador profissional artesanal, levando-se em conta as ideias de sustentabilidade e segurança alimentar. Como hipótese, partiu-se da premissa de que o benefício do Seguro-Defeso decorre do dever jurídico de solidariedade. Diante da pesquisa, as observações e resultados acerca da política pública ratificam a hipótese.

Como primeira observação, compreende-se que o Seguro-Defeso é direito social fundamental ligado a uma coletividade vulnerável, implicando garantia de direitos humanos de segunda dimensão (igualdade, diante do campo previdenciário) e de terceira dimensão (solidariedade, diante do campo ambiental).

Em segunda observação, diante do constitucionalismo contemporâneo, qualquer ação ou omissão que gere prejuízo à efetividade do Seguro-Defeso representa no campo dos direitos

sociais, sendo passível de ações judiciais em controle difuso e concentrado de constitucionalidade.

Uma terceira observação decorre necessidade de aperfeiçoamento de ações de fiscalização, controle e transparência na execução dessa política pública. Com efeito, evidencia-se a importância de atuação de controles internos e externos, como no caso da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas, sendo o Portal da Transparência mecanismo de controle de toda a sociedade.

Por fim, compreende-se que Seguro-Defeso reflete combate à injustiça socioeconômica que afetam pescadores artesanais. Além de garantir a dignidade ao pescador e sua família em tempos de desemprego, permite proteção dos meios ambiente no território da atividade pesqueira, tutelando o ecossistema local e melhorando a qualidade de vida de comunidades tradicionais que vivem e sobrevivem da pesca sem caráter predatório.

Diante da exploração do tema, vislumbra-se a necessidade de pesquisa empírica para compreender os aspectos socioambientais, as falhas na concretização e aperfeiçoamento do programa, bem como aspectos ligados à ideia de um trabalho decente.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Jailton Macena de. Solidariedade, dignidade humana e valor social do trabalho: breves apontamentos face a crise pandêmica da Covid-19 em defesa da eficácia dos valores do texto constitucional de 1988. **Revista de Direito Brasileira**, v. 30, p. 461-478, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2021.v30i11.6891> Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6891>. Acesso em: 19 jun. 2023.

AMADO, Frederico Augusto D. T. **Direito ambiental esquematizado**. 5ª. ed. São Paulo, SP: Método, 2014.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio

Ambiente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.779.htm. Acesso em: 19 jun. 2023.

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. Acesso em: 19 jun. 2023.

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. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria no seguro-desemprego do pescador artesanal, 2015**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-no-seguro-desemprego-do-pescador-artesanal.htm>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.287, de 20 de dezembro de 1991.** Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego a pescadores artesanais, durante os períodos de defeso. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8287.htm. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 19 jun. 2023.

CALLEGARO, Iara do; LÓPEZ, Xojé Antón. **Culturas alimentares, biodiversidade e segurança alimentar no território de identidade.** Jundiaí, SP: Paco, 2018.

CAMPOS, André Gambier; CHAVES, José Valente. **Seguro Defeso: Problemas Enfrentados Pelo Programa** (2014). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3782>. Acesso em: 19 jun. 2023.

CAMPOS, André Gambier; CHAVES, José Valente. **Perfil laboral dos pescadores artesanais no Brasil: insumos para o programa seguro defeso** (2016). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10294/1/bmt_60.pdf. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Relatório nº 201502369, 2015. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/7727.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

FIORILLO, Celso Antônio. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 21. ed. São Paulo, SP: Saraiva Educação, 2021.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era pós-

socialista. In: SOUZA, Jessé (Org). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

GOES, Hugo M. D. **Manual de direito previdenciário**: teoria e questões. 11ª. ed. Rio de Janeiro, RJ: Ferreira, 2016.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito Ambiental**. 5ª. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2019.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. 8. ed. rev. e atual. Petrópolis: Vozes, 2001.

MAZZEI, Eric et al. **Pesca e Aquicultura**: Metas para Sustentabilidade. Instituto Capixaba de Pesquisa Assistência Técnica e Extensão Rural. Vitória, ES. 2013.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Disponível em:

<https://www.procomum.org/wp-content/uploads/2019/04/necropolitica.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2023.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. 3ª Ed. – São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

OLIVEIRA, Allyne Mesquita de. Mulheres do M(L)AR: **Um estudo sobre as relações de gênero na pesca artesanal em Macaé - RJ**. 2022. 24 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional, Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (1948). Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.

PORTAL AGÊNCIA BRASIL. **Bolsonaro descarta fim do seguro-defeso**. Disponível

em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-09/bolsonaro-descarta-fim-do-seguro-defeso#:~:text=O%20presidente%20Jair%20Bolsonaro%20disse,presidente%2C%20transmitida%20pelas%20redes%20sociais>. Acesso em: 19 jun. 2023.

POPPER, Karl R. **A Lógica da Pesquisa Científica**. Tradução de Leônidas Hegenberg & Octanny Silveira da Mota. São Paulo, Cultrix, 1974.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Comparativo de benefícios por localidade**. Disponível em: <https://portal.datransparencia.gov.br/beneficios?ano=2022>. Acesso em: 19 jun. 2023.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires, Colección Sur Sur, 2005.

RECH, Adir U. R.; MARIN, Jeferson; AUGUSTIN, Sérgio. **Direito ambiental e sociedade**. 1ª. ed. Caxias do Sul – RS: EDUCS, 2015.

REIS-FILHO, José Amorim; QUINTO, Danilo (2020). **A COVID-19, isolamento social, pesca artesanal e segurança alimentar: como essas questões se relacionam e qual a importância da soberania dos trabalhadores da pesca diante do cenário distópico**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.54>. Acesso em: 19 jun. 2023.

ROMAR, Carla Teresa. **Direito do Trabalho Esquematizado**. 5ª. ed. São Paulo, SP: Saraiva Educação, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2ª edição. ed. Rio de Janeiro – RJ: Editora Forense, 2021.

SCHERER, Elenise F. **Aqui estamos entre as águas dos mares, águas dos rios, nas terras de trabalho na pesca artesanal.** Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital, 2015.

SILVA, Alessandra C. D.; ADAUTO FILHO, Antônio. Avaliação do Defeso Aplicado à Pesca da Lagosta no Nordeste do Brasil. Fortaleza, CE: Expressão Gráfica, 2011.

SILVA, José. **Direito Ambiental Constitucional.** São Paulo, SP: Malheiros, 2004.

SANTOS, Hebert Luan Pereira Campos dos; CONCEIÇÃO, Cídia Dayara Vieira Silva da; SANTOS, Kênia Rocha *et al.* Necropolítica e reflexões acerca da população negra no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. 2020. DOI <https://doi.org/10.1590/1413-812320202510.2.25482020>. Acesso em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/34987>. Acesso em: 19 jun. 2023. SUNSTEIN, Cass Robert.; HOLMES, Stephen. **O custo dos direitos:** por que a liberdade depende dos impostos; tradução Marcelo Brandão Cipolla. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

[1] Juscelino Miguel dos Anjos. Brasileiro. E-mail: juscelino.miguel@gmail.com. Discente do Curso de Direito da Faculdade Internacional da Paraíba.

[2] Lucirino Fernandes Santos. Brasileiro. E-mail: lucirinofo@hotmail.com. Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da Universidade Federal da Paraíba. Professor de Direito.