

DO TRABALHO INVISIBILIZADO AO RECONHECIMENTO INSTITUCIONAL: A MULHER NA PESCA ARTESANAL BRASILEIRA ENTRE A LINGUAGEM NORMATIVA E O PROJETO DE LEI Nº 145/2026

FROM INVISIBLE LABOR TO INSTITUTIONAL RECOGNITION: WOMEN IN BRAZILIAN ARTISANAL FISHING—BETWEEN NORMATIVE LANGUAGE AND BILL NO. 145/2026

 <https://doi.org/10.63330/armv2n8-013>

Submetido em: 27/08/2026 e Publicado em: 01/09/2026

ARM: e262198

Ari Gonçalves Neto

Doutor em Cognição e Linguagem pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Pesquisador de Estágio Pós-Doutoral do Programa de Pós-Graduação em Cognição e Linguagem (PPGCL/UENF), Linha de Pesquisa Interdisciplinar em Comunicação, Educação e Novas Tecnologias da Informação (PICENTI)
E-mail: arigneto@gmail.com

Shirlena Campos de Souza Amaral

Doutora, Professora Associada do Laboratório de Estudos de Educação e Linguagem (LEEL), Centro de Ciências do Homem (CCH), da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)
Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Cognição e Linguagem (PPGCL/UENF)
Orientadora da dissertação, da tese e do Estágio Pós-Doutoral em que este artigo se apoia
E-mail: shirlena@uenf.br

Resumo

Este artigo examina como a linguagem normativa e institucional brasileira nomeia, reconhece ou invisibiliza o trabalho das mulheres na cadeia produtiva da pesca artesanal. Parte-se da constatação, consolidada em pesquisa doutoral sobre os municípios de São Francisco de Itabapoana, Campos dos Goytacazes e São João da Barra, de que esse trabalho é socialmente aceito, mas permanece invisibilizado e insuficientemente reconhecido pela comunidade pesqueira e pelo Estado. Em vez de repetir o diagnóstico empírico já produzido, o artigo desloca o foco analítico para a linguagem: examina-se a trajetória normativa que vai do Código de Pesca de 1938 à Lei nº 11.959/2009, passando pelos Decretos nº 8.425/2015 e nº 8.967/2017, e chega-se ao Projeto de Lei nº 145/2026, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, que propõe o reconhecimento legal expresso das mulheres que atuam na cadeia produtiva da pesca artesanal. A discussão articula três referenciais teóricos complementares: a teoria do reconhecimento de Axel Honneth e a crítica de Nancy Fraser sobre os limites do reconhecimento sem redistribuição; a análise da divisão sexual do trabalho em Helena Hirata, Danièle Kergoat e Joan Scott; e a abordagem do discurso institucional em Norman Fairclough. Conclui-se que a invisibilidade das pescadoras artesanais não decorre apenas da ausência de norma, mas da distância entre a diversidade real do trabalho feminino e as categorias,



os vocabulários e os procedimentos empregados pelo poder público, de modo que o PL nº 145/2026 constitui uma janela analítica relevante, embora seus efeitos práticos dependam da coordenação institucional e da inteligibilidade dos instrumentos de implementação.

Palavras-chave: Divisão sexual do trabalho; Linguagem institucional; Mulheres na pesca artesanal; Projeto de Lei nº 145/2026; Reconhecimento.

Abstract

This article examines how Brazilian normative and institutional language names, recognizes or renders invisible the work performed by women along the artisanal fishing production chain. It departs from findings consolidated in doctoral research conducted in the municipalities of São Francisco de Itabapoana, Campos dos Goytacazes and São João da Barra, according to which such work is socially accepted yet remains invisible and insufficiently recognized by both the fishing community and the State. Rather than repeating the empirical diagnosis already produced, the article shifts the analytical focus toward language itself, tracing the normative trajectory that runs from the 1938 Fishing Code to Law No. 11,959/2009, through Decrees No. 8,425/2015 and No. 8,967/2017, up to Bill No. 145/2026, currently under consideration in the Chamber of Deputies, which proposes explicit legal recognition of women working across the artisanal fishing production chain. The discussion articulates three complementary theoretical frameworks: Axel Honneth's theory of recognition and Nancy Fraser's critique of recognition without redistribution; the analysis of the sexual division of labor in Helena Hirata, Danièle Kergoat and Joan Scott; and Norman Fairclough's approach to institutional discourse. It concludes that the invisibility of artisanal fisherwomen does not stem solely from the absence of norms, but from the gap between the real diversity of women's labor and the categories, vocabularies and procedures used by public administration, so that Bill No. 145/2026 constitutes a relevant analytical window, even though its practical effects will depend on institutional coordination and on the intelligibility of implementation instruments.

Keywords: Bill No. 145/2026; Institutional language; Recognition; Sexual division of labor; Women in artisanal fishing.

1 INTRODUÇÃO

A pesca artesanal reúne, em uma só atividade, trabalho, renda, cultura, alimentação e territorialidade. Ainda assim, sua regulação e suas representações públicas continuam a tomar a captura do pescado como núcleo da atividade produtiva e o homem pescador como sujeito típico dessa cadeia. Permanecem menos visíveis as tarefas realizadas majoritariamente por mulheres antes e depois da captura, entre as quais o



preparo de petrechos e embarcações, o beneficiamento, a conservação, o transporte, a comercialização, a gestão doméstica do orçamento pesqueiro e a articulação comunitária, ainda que todas sejam indispensáveis à sustentação da cadeia produtiva. A divisão sexual do trabalho, nesse contexto, produz efeitos que não são apenas simbólicos: sub-registro nos órgãos de concessão do direito à pesca, restrição de acesso à proteção social e menor presença nas instâncias de decisão comunitária e institucional.

O autor vem examinando esse problema de forma continuada e cronológica ao longo de três etapas de pesquisa, orientadas por Shirlena Campos de Souza Amaral no Programa de Pós-Graduação em Cognição e Linguagem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Na dissertação de mestrado, defendida em 2020 sobre a comunidade pesqueira de São Francisco de Itabapoana, o autor situou o quadro de invisibilidade das comunidades tradicionais de pesca dentro de uma discussão mais ampla sobre justiça ambiental e social distributiva, evidenciando, a partir do Diagnóstico Participativo do PEA-BC e do Censo da Pesca de 2016, como os custos da exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos recaem de modo desproporcional sobre essas comunidades, ao lado da persistência de políticas públicas básicas não efetivadas nesse território (Gonçalves Neto, 2020). Na tese de doutorado, defendida em 2024 sobre os municípios de São Francisco de Itabapoana, Campos dos Goytacazes e São João da Barra, o autor aprofundou esse diagnóstico especificamente sobre o trabalho feminino, combinando revisão bibliográfica, análise documental, entrevistas semiestruturadas e dados dos Censos da Pesca de 2016 e 2023 do Projeto de Educação Ambiental Pescarte (Gonçalves Neto, 2024). A tese central ali demonstrada é direta: o trabalho da mulher na pesca artesanal é aceito pela comunidade pesqueira, mas permanece invisível e insuficientemente reconhecido, tanto pelos pares quanto pelo poder público, configurando uma dupla discriminação que atravessa o espaço doméstico e o espaço institucional (Gonçalves Neto, 2024). No estágio pós-doutoral em curso, o autor estendeu esse diagnóstico aos dez municípios do PEA Pescarte, consolidando a constatação da invisibilidade e deslocando a pergunta de pesquisa para o modo como transformar essa evidência social em instrumentos institucionais de reconhecimento (Gonçalves Neto, 2025).

O propósito deste artigo, contudo, não é repetir esse diagnóstico. A pergunta que aqui se propõe é outra: como as linguagens normativas, administrativas e públicas nomeiam, categorizam e, ao nomear, reconhecem ou deixam de reconhecer o trabalho efetivamente exercido pelas mulheres na cadeia produtiva da pesca artesanal? A pergunta ganha atualidade e concretude com a tramitação, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei nº 145/2026, apresentado em 2 de fevereiro de 2026 pela deputada Laura Carneiro, que propõe o reconhecimento legal expreso das mulheres que atuam nessa cadeia produtiva (Brasil, 2026). Por se tratar de proposição em tramitação, e não de direito vigente, o PL nº 145/2026 não é aqui tomado como solução ou desfecho, mas como janela analítica: um ponto de observação privilegiado sobre as disputas de



nomeação, os enquadramentos discursivos em jogo e os desafios de implementação que poderão emergir independentemente do resultado final do processo legislativo.

Para sustentar essa análise, o artigo articula três referenciais teóricos complementares. O primeiro é a teoria do reconhecimento, na formulação de Axel Honneth (2003) e na leitura crítica que Nancy Fraser (2006) faz da relação entre reconhecimento e redistribuição, permitindo perguntar se o reconhecimento simbólico do trabalho feminino, sem a correspondente redistribuição de direitos e recursos, é suficiente para superar a desigualdade de gênero na pesca artesanal. O segundo é a análise da divisão sexual do trabalho, em Helena Hirata e Danièle Kergoat (2007) e em Joan Scott (1995), que fornece as categorias para compreender por que certas tarefas são lidas como trabalho e outras como extensão do papel doméstico. O terceiro é a abordagem do discurso institucional de Norman Fairclough (2001), que permite tratar leis, decretos, formulários e comunicações públicas não como registros neutros da realidade, mas como práticas discursivas que constroem sujeitos, tornando certos direitos mais ou menos inteligíveis para quem precisa acessá-los.

O texto está organizado em três tópicos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro situa teoricamente a divisão sexual do trabalho na pesca artesanal brasileira. O segundo reconstrói a trajetória histórica da mobilização das pescadoras e do reconhecimento normativo de seu trabalho, da Lei nº 11.959/2009 aos decretos regulamentadores, e discute os limites desse reconhecimento quando dissociado da redistribuição. O terceiro examina a linguagem institucional como barreira, apresenta a Matriz de Reconhecimento Linguístico-Institucional como instrumento analítico e aplica essa leitura ao Projeto de Lei nº 145/2026 e ao que os dados dos Censos da Pesca de 2016 e 2023 do PEA Pescarte permitem antecipar sobre seus desafios de implementação.

2 A DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO NA PESCA ARTESANAL

Retomando de forma condensada o arcabouço teórico mobilizado na tese de doutorado do autor, esta seção situa a base conceitual sobre a qual a pesquisa se desenvolveu. O conceito de gênero, na formulação de Joan Scott (1995), designa uma categoria social imposta sobre um corpo sexuado, construída para indicar a criação inteiramente social das ideias sobre os papéis próprios a homens e mulheres. As estruturas hierárquicas de gênero, segundo a autora, baseiam-se em compreensões generalizadas sobre uma relação pretensamente natural entre o masculino e o feminino, de modo que a codificação de gênero de certos termos estabelece e naturaliza seus significados, e essas definições normativas, historicamente situadas, se reproduzem e se integram na cultura (Scott, 1995). Nas comunidades pesqueiras, essa naturalização é particularmente visível na divisão do trabalho entre homens e mulheres: aos homens é atribuída a pesca propriamente dita, isto é, a captura, e às mulheres, papéis lidos como de apoio, como o



beneficiamento e a comercialização do pescado, ainda que essas funções sejam, elas próprias, indispensáveis à cadeia produtiva (Gonçalves Neto, 2024).

Bourdieu (2017) explica esse fenômeno a partir da ideia de que os papéis estabelecidos para homens e mulheres funcionam como signos impostos por uma estrutura de divisão de trabalho fortemente sexuada, reforçada pela família e pela ordem social. Historicamente, essa distinção de papéis associou-se à separação entre os espaços público e privado: as mulheres foram relegadas ao ambiente doméstico, responsável pelas tarefas de cuidado, enquanto os homens ocuparam os espaços públicos de decisão econômica e política (Bourdieu, 2017). Essa separação, como observa Biroli (2021), reflete e reforça as desigualdades de gênero ao limitar as oportunidades de participação plena das mulheres na vida pública, inclusive na vida pública da própria pesca artesanal, setor em que as decisões sobre organização produtiva, associativismo e representação institucional seguem concentradas nos homens.

Hirata e Kergoat (2007) atualizam essa discussão ao descrever novas configurações da divisão sexual do trabalho no capitalismo contemporâneo, nas quais a precarização do emprego assalariado convive com a persistência da divisão do trabalho doméstico como responsabilidade preponderantemente feminina. Essa persistência é visível na pesca artesanal brasileira: dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2022 mostram que, no Brasil, 91,3% das mulheres realizam afazeres domésticos, contra 79,2% dos homens, com dedicação média semanal de 21,3 horas para elas e 11,7 horas para eles (IBGE, 2023 *apud* Gonçalves Neto, 2024). Essa sobrecarga se soma, e não se substitui, ao trabalho produtivo que as mulheres exercem na cadeia pesqueira, configurando a chamada dupla jornada, marcada por aquilo que Perrot (2017) descreveu como um tempo fragmentado ou picotado, distinto do tempo linear historicamente associado ao trabalho produtivo masculino.

Woortmann (1992) observou que a classificação do espaço natural é também uma classificação de espaços sociais e de domínios pertinentes a cada gênero: as atividades realizadas em terra, predominantemente femininas, são lidas como menos importantes do que as realizadas no mar, majoritariamente masculinas, o que perpetua a percepção de que o trabalho feminino seria um apoio, e não uma atividade autônoma e essencial. Paulilo (2004), por sua vez, sintetiza a lógica que sustenta essa hierarquia ao afirmar que trabalho leve e trabalho pesado constituem categorias que variam conforme o sexo de quem trabalha, sendo invariável apenas a convicção de que o trabalho feminino vale menos. Essa convicção, quando transposta para a linguagem normativa, tem consequências jurídicas concretas: como se discutirá no tópico seguinte, a legislação pesqueira brasileira, ao definir a pesca de forma ampla, incluindo captura, processamento e comercialização, ainda assim falhou, por décadas, em nomear explicitamente as mulheres que atuam nas etapas anteriores e posteriores à captura, o que contribuiu para sua invisibilidade nos registros oficiais (Gonçalves Neto, 2024).



3 DA MOBILIZAÇÃO À NORMA: TRAJETÓRIA E LIMITES DO RECONHECIMENTO LEGAL

O reconhecimento formal da pesca artesanal como atividade comercial remonta ao Código de Pesca de 1938, mas esse reconhecimento inicial não incluiu a valorização do papel das mulheres no setor, cujo trabalho seguiu sendo lido como extensão do trabalho doméstico (Silva; Leitão, 2012 *apud* Gonçalves Neto, 2024). A mudança dessa condição não decorreu de uma concessão espontânea do Estado, mas de décadas de mobilização das próprias pescadoras. Maneschy (2013 *apud* Gonçalves Neto, 2024) situa as primeiras mobilizações em favor do Registro Geral da Pesca na década de 1970, em Itapissuma e Cabo, Pernambuco, com apoio de religiosas católicas que ajudaram a identificar as condições de trabalho das marisqueiras em um contexto político adverso, marcado pelo regime civil-militar. No final da década de 1980, ainda em Itapissuma, formou-se a primeira diretoria de colônia composta exclusivamente por mulheres, culminando na eleição de Joana Rodrigues Mousinho, que presidiu a colônia por dezesseis anos, vitória possibilitada pela obtenção do Registro Geral da Atividade Pesqueira pelas mulheres (Maneschy, 2013 *apud* Gonçalves Neto, 2024).

Nos anos 1990, o Movimento Nacional dos Pescadores promoveu a primeira reunião nacional de mulheres pescadoras, em 1994, em São Luís, e essa articulação nacional consolidou-se na sequência: a 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, em 2003, o 1º Encontro Nacional das Trabalhadoras da Pesca e Aquicultura, em 2004, e a formalização da Articulação Nacional de Mulheres Pescadoras, em 2006 (Maneschy, 2013 *apud* Gonçalves Neto, 2024). Foi nesse percurso de mobilização, e não antes dele, que a Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, passou a reconhecer oficialmente os trabalhos de confecção e reparo de artes e petrechos de pesca e o processamento do produto da pesca artesanal como parte integrante da atividade pesqueira (Brasil, 2009). Tratou-se de avanço relevante, mas incompleto: a lei definiu a pesca de forma ampla, sem, contudo, nomear explicitamente a mulher enquanto pescadora e sujeito da cadeia produtiva, o que manteve em aberto a lacuna de reconhecimento das etapas pré e pós-captura majoritariamente exercidas por mulheres (Gonçalves Neto, 2024).

O Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015, que disciplinou os critérios para o Registro Geral da Atividade Pesqueira, reconheceu formalmente as mulheres como pescadoras profissionais, mas categorizou como trabalhadoras de apoio aquelas que atuam nas etapas pré e pós-captura, reforçando, na própria letra da norma, a hierarquia que subordina o trabalho feminino ao trabalho masculino de captura (Brasil, 2015). Dois anos depois, o Decreto nº 8.967, de 23 de janeiro de 2017, revogou o inciso VIII do artigo 2º do Decreto nº 8.425/2015, que previa a inclusão das trabalhadoras de apoio à pesca artesanal como categoria própria no Registro Geral da Atividade Pesqueira, agravando a invisibilidade normativa que a própria mobilização das pescadoras havia começado a reduzir (Brasil, 2017; Gonçalves Neto, 2024). Mais recentemente, o programa PesqBrasil, lançado em 2023, ampliou o acesso das pescadoras ao Registro Geral da Pesca, mas a atividade de pescadora artesanal segue sem inserção própria na Classificação Brasileira de



Ocupações, o que compromete o enquadramento adequado dessas trabalhadoras para fins previdenciários e trabalhistas (Brasil, 2023 *apud* Gonçalves Neto, 2024).

Essa trajetória, marcada por avanços parciais seguidos de retrocessos regulamentares, ilustra o argumento central deste artigo: o reconhecimento legal não é um ponto de chegada, mas um processo instável, sujeito a disputas permanentes de nomeação que se travam tanto no Congresso Nacional quanto nos decretos e nas rotinas administrativas que regulamentam a lei. É desse caráter instável que decorre a necessidade de examinar o reconhecimento não apenas como resultado normativo, mas como categoria analítica, questão que a pesquisa em estágio pós-doutoral aprofunda e que reencontra o Projeto de Lei nº 145/2026 no tópico final deste artigo.

Axel Honneth (2003) descreve o reconhecimento como uma gramática moral dos conflitos sociais, na qual sujeitos e grupos lutam por ter reconhecidas, nas esferas do amor, do direito e da solidariedade, formas de relação consigo mesmos que dependem do reconhecimento intersubjetivo. Aplicada à pesca artesanal, essa gramática ajuda a entender por que a luta das pescadoras não se esgota na obtenção de um documento ou de um registro: trata-se também de uma luta por serem reconhecidas como sujeitas de direito, e não apenas como ajudantes de seus companheiros, questão de identidade que atravessa a esfera jurídica e a esfera comunitária ao mesmo tempo (Gonçalves Neto, 2024).

Nancy Fraser (2006), contudo, adverte que o reconhecimento, quando tratado como categoria autônoma e desligada da redistribuição, corre o risco de deslocar o debate público das desigualdades materiais para disputas exclusivamente identitárias e culturais. Para Fraser, justiça social supõe tanto redistribuição quanto reconhecimento, de modo que uma política pública que reconheça simbolicamente o trabalho das mulheres na pesca artesanal, sem lhes garantir acesso efetivo a seguro-defeso, previdência, crédito e infraestrutura, permanece incompleta. Essa advertência é diretamente pertinente à leitura do PL nº 145/2026: o reconhecimento legal explícito das mulheres na cadeia produtiva da pesca artesanal é condição necessária, mas não suficiente, para a superação das desigualdades diagnosticadas na pesquisa doutoral referida na introdução deste artigo (Gonçalves Neto, 2024).

A própria tese que fundamenta este artigo já apontava, em suas considerações finais, para essa insuficiência: a inclusão das mulheres no Registro Geral da Pesca representou avanço formal, mas não se traduziu, por si só, em reconhecimento efetivo, pois a legislação seguiu carecendo de mecanismos que garantissem a inclusão prática das pescadoras nas políticas de saúde, de crédito, de capacitação técnica e de infraestrutura comunitária (Gonçalves Neto, 2024). O risco de um reconhecimento sem redistribuição, no caso do PL nº 145/2026, é justamente o de repetir essa lacuna, ao ampliar o rol de atividades reconhecidas na letra da lei sem que essa ampliação seja acompanhada da capacidade administrativa efetiva de registrar, atender e proteger socialmente as mulheres que hoje exercem essas atividades sem qualquer registro formal.



4 A LINGUAGEM INSTITUCIONAL COMO BARREIRA E O PROJETO DE LEI Nº 145/2026

Do diagnóstico do reconhecimento insuficiente decorre, de forma lógica, a pergunta que move a etapa atual da pesquisa do autor: por que meios concretos esse reconhecimento se realiza ou deixa de se realizar? Norman Fairclough (2001) propõe que o discurso não apenas representa o mundo social, mas o constitui, na medida em que textos, gêneros e práticas discursivas produzem e reproduzem relações de poder. Leis, decretos, formulários de registro, comunicações de atendimento e rotinas administrativas não são, nessa perspectiva, registros neutros de uma realidade preexistente, mas práticas que constroem os sujeitos que nomeiam, tornando certas posições e certos direitos mais ou menos inteligíveis conforme a categoria empregada. A trajetória normativa reconstruída no tópico anterior deste artigo pode ser lida, à luz de Fairclough, como uma sucessão de disputas discursivas: nomear a mulher como pescadora profissional, como trabalhadora de apoio ou simplesmente não a nomear são escolhas de linguagem com efeitos jurídicos e materiais distintos sobre o acesso a direitos.

Farah (2004) e Lotta (2019) permitem qualificar essa discussão a partir da literatura sobre políticas públicas: a primeira, ao discutir a relação entre gênero e políticas públicas, evidencia como as categorias de planejamento e execução tendem a ignorar as especificidades da divisão sexual do trabalho quando não são desenhadas com atenção deliberada a essa dimensão; a segunda, ao sistematizar teorias sobre implementação de políticas públicas no Brasil, mostra que a distância entre a norma formal e o resultado concreto depende, em grande medida, de fatores discricionários presentes na ponta da execução, isto é, na forma como agentes públicos interpretam e aplicam, no cotidiano, categorias e procedimentos definidos em gabinete. Essa literatura, somada à análise de Fairclough (2001), sustenta a hipótese central deste artigo: a invisibilidade das pescadoras artesanais não decorre apenas da ausência de norma, mas da distância entre a diversidade real do trabalho feminino na cadeia produtiva e as categorias, os vocabulários, os documentos, os fluxos e os critérios efetivamente utilizados pelo poder público para reconhecer esse trabalho.

Diante desse quadro, propõe-se, como instrumento analítico, uma Matriz de Reconhecimento Linguístico-Institucional, capaz de relacionar, para cada etapa da cadeia produtiva da pesca artesanal, os termos empregados pela norma, as evidências empíricas disponíveis sobre o trabalho efetivamente realizado, os direitos correspondentes, os instrumentos administrativos de acesso, os órgãos responsáveis e as barreiras de compreensão e de implementação identificadas. Essa matriz não pretende classificar pessoas nem criar novo requisito de acesso a direitos; sua função é diagnóstica, permitindo visualizar, etapa a etapa, onde a linguagem institucional se aproxima e onde se afasta do trabalho real das mulheres na pesca artesanal, de modo comparável ao longo do tempo e entre territórios. Aplicada retrospectivamente à trajetória normativa examinada no tópico anterior, essa matriz evidenciaria, por exemplo, que o Decreto nº 8.425/2015 aproximou a linguagem institucional do trabalho pré e pós-captura ao nomear as trabalhadoras



de apoio, ao passo que sua revogação parcial pelo Decreto nº 8.967/2017 reabriu a distância entre norma e realidade que a mobilização das pescadoras havia reduzido.

Essa mesma matriz oferece as bases para examinar, a seguir, o Projeto de Lei nº 145, de 2026, apresentado pela deputada Laura Carneiro na Câmara dos Deputados em 2 de fevereiro de 2026, que dispõe sobre o reconhecimento legal das mulheres que atuam na cadeia produtiva da pesca artesanal (Brasil, 2026). O substitutivo aprovado pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, com a Emenda nº 1/26, abrange, entre outras atividades, o preparo de petrechos e embarcações, a coleta ou captura, o beneficiamento, o transporte, a comercialização, a gestão e a produção de conhecimento e articulação comunitária ligada à cultura pesqueira, prevendo acesso igualitário a direitos e a deveres institucionais de registro e atendimento (Brasil, 2026). A ficha de tramitação registrava, até 26 de agosto de 2026, parecer favorável da Comissão de Trabalho, aprovado em 29 de abril de 2026, e da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, aprovado em 10 de junho de 2026 com o substitutivo mencionado, seguidos do recebimento da proposição pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 18 de junho de 2026 e de requerimento de urgência apresentado em 20 de agosto do mesmo ano (Brasil, 2026). Trata-se, portanto, de proposição em tramitação, e não de direito vigente, o que impõe cautela analítica: o presente artigo não antecipa sua aprovação nem lhe atribui efeitos legislativos que ainda não existem, tratando-o como janela para acompanhar disputas de nomeação e antecipar desafios de implementação, qualquer que seja o desfecho do processo legislativo.

Lido à luz da trajetória normativa reconstruída neste artigo, o PL nº 145/2026 representa, ao menos na letra do substitutivo, o rol mais explícito e mais abrangente de reconhecimento das atividades femininas na cadeia produtiva pesqueira já formulado no plano federal, superando a fórmula genérica da Lei nº 11.959/2009 e revertendo, em tese, o retrocesso promovido pelo Decreto nº 8.967/2017. A inclusão expressa da gestão, da produção de conhecimento e da articulação comunitária como atividades reconhecidas amplia, inclusive, o escopo da própria Lei de Pesca, ao nomear dimensões do trabalho feminino que a literatura acadêmica há muito documenta, mas que a norma, até então, não nomeava (Gonçalves Neto, 2024; Huguenin; Hellebrandt, 2018 *apud* Gonçalves Neto, 2024).

Ainda assim, à luz de Fraser (2006) e de Lotta (2019), a análise aqui defendida é a de que o valor do PL nº 145/2026 não pode ser mensurado apenas pela amplitude de sua ementa. Os dados dos Censos da Pesca de 2016 e 2023, produzidos pelo Projeto de Educação Ambiental Pescarte nos municípios de São Francisco de Itabapoana, Campos dos Goytacazes e São João da Barra, mostram, entre um censo e outro, aumento de 11,1 pontos percentuais na proporção de mulheres que se declaram única fonte de renda da família, ao mesmo tempo em que revelam que a maior parte dos domicílios pesquisados não acompanha as atividades do próprio Pescarte, projeto de educação ambiental concebido justamente para mediar o acesso das comunidades pesqueiras a direitos e políticas públicas (Gonçalves Neto, 2024). Esse descompasso entre a crescente responsabilidade econômica das mulheres na pesca artesanal e o baixo acompanhamento das



políticas voltadas a esse público sugere que a eventual aprovação do PL nº 145/2026 dependerá, para produzir reconhecimento efetivo, de estratégias de comunicação institucional e de mediação territorial que hoje ainda não estão consolidadas nos municípios estudados.

Nesse sentido, a Matriz de Reconhecimento Linguístico-Institucional proposta neste artigo oferece um caminho de pesquisa aplicável ao acompanhamento do PL nº 145/2026, independentemente de sua aprovação: mapear, para cada atividade nomeada no substitutivo, os instrumentos administrativos que a operacionalizarão, os órgãos responsáveis por sua execução e as barreiras de acesso já identificadas empiricamente pelos Censos da Pesca do Pescarte, de modo a antecipar, antes mesmo da eventual sanção da lei, os pontos em que a linguagem institucional poderá reproduzir, por desenho administrativo deficiente, a mesma distância entre norma e realidade que caracterizou a trajetória normativa anterior.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo partiu de um diagnóstico já consolidado, o de que o trabalho da mulher na pesca artesanal brasileira é socialmente aceito, mas permanece invisibilizado e insuficientemente reconhecido, e propôs deslocar o eixo de análise da descrição das condições de vida e trabalho para a linguagem normativa e institucional que nomeia, ou deixa de nomear, esse trabalho. A reconstrução da trajetória que vai do Código de Pesca de 1938 à Lei nº 11.959/2009, aos Decretos nº 8.425/2015 e nº 8.967/2017 e ao Projeto de Lei nº 145/2026 mostrou que essa trajetória não é linear: avanços de nomeação convivem com retrocessos regulamentares, e cada disputa em torno de uma categoria jurídica, como a de trabalhadora de apoio, tem efeitos concretos sobre o acesso das pescadoras a direitos previdenciários, trabalhistas e sociais.

A articulação entre a teoria do reconhecimento de Honneth e Fraser, a análise da divisão sexual do trabalho em Hirata, Kergoat e Scott, e a abordagem do discurso institucional em Fairclough permitiu sustentar a hipótese de que a invisibilidade das mulheres na pesca artesanal não decorre apenas da ausência de norma, mas da distância entre a diversidade real de seu trabalho e as categorias, os vocabulários e os procedimentos empregados pelo poder público para reconhecê-lo. É por isso que o Projeto de Lei nº 145/2026, embora represente avanço relevante na letra da norma, não pode ser lido como solução definitiva: seus efeitos dependerão da coordenação entre os órgãos responsáveis por sua implementação, da inteligibilidade dos procedimentos administrativos dela decorrentes, da participação efetiva das trabalhadoras nesse processo e da adequação desses instrumentos às realidades territoriais diversas que os Censos da Pesca de 2016 e 2023 do PEA Pescarte já documentaram.

A Matriz de Reconhecimento Linguístico-Institucional aqui proposta não pretende esgotar essa agenda, mas oferecer um instrumento de acompanhamento capaz de relacionar, etapa a etapa da cadeia produtiva, os termos da norma às evidências do trabalho realmente exercido pelas mulheres na pesca artesanal. Trata-se de um convite a que a pesquisa acadêmica, a exemplo do que já vem sendo desenvolvido



no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Cognição e Linguagem da UENF e do Projeto de Educação Ambiental Pescarte, continue a acompanhar, com rastreabilidade metodológica, o desfecho do PL nº 145/2026 e, sobretudo, os processos administrativos que se seguirão à sua eventual sanção, de modo que o reconhecimento formal do trabalho feminino na pesca artesanal se traduza, finalmente, em acesso efetivo a direitos.

REFERÊNCIAS

- BIROLI, Flávia. Divisão sexual do trabalho. In: BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2021. cap. 1.
- BOURDIEU, Pierre. Anamnese das constantes ocultas. In: BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina: a condição feminina e a violência simbólica**. 4. ed. Rio de Janeiro: BestBolso, 2017. p. 81-115.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 145, de 2026**. Dispõe sobre o reconhecimento legal das mulheres que atuam na cadeia produtiva da pesca artesanal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2600325>. Acesso em: 26 ago. 2026.
- BRASIL. **Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015**. Regulamenta o parágrafo único do art. 24 e o art. 25 da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, para dispor sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 abr. 2015.
- BRASIL. **Decreto nº 8.967, de 23 de janeiro de 2017**. Altera o Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015, que dispõe sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira, e o Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015, que dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal que exerce sua atividade exclusiva e ininterruptamente. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 jan. 2017.
- BRASIL. **Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 30 jun. 2009.
- FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, jan./abr. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100004>.
- FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista". Tradução de Júlio Assis Simões. **Cadernos de Campo**, São Paulo, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9133.v15i14-15p231-239>.
- GONÇALVES NETO, Ari. **Justiça ambiental e social/distributiva na perspectiva da comunidade de pescadores artesanais do município de São Francisco de Itabapoana do Estado do Rio de Janeiro**.



2020. Dissertação (Mestrado em Cognição e Linguagem) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2020.

GONÇALVES NETO, Ari. **O trabalho da mulher na pesca artesanal**: uma análise das questões de gênero, identidade e reconhecimento. 2024. Tese (Doutorado em Cognição e Linguagem) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2024.

GONÇALVES NETO, Ari. **Mulher na pesca artesanal**: ações para o fortalecimento da equidade de gênero, reconhecimento e efetividade de direitos. Relatório parcial de estágio pós-doutoral. Campos dos Goytacazes: UENF, 17 ago. 2025.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742007000300005>.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, 2019.

PAULILO, Maria Ignez. Trabalho familiar: uma categoria esquecida de análise. **Revista Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, p. 229-252, jan./abr. 2004.

PERROT, Michelle. A dona de casa no espaço parisiense no século XIX. In: PERROT, Michelle. **Os excluídos da história**: operários, mulheres e prisioneiros. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 229-253.

SCOTT, Joan Wallach. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

WOORTMANN, E. F. Da complementaridade à dependência: espaço, tempo e gênero em comunidades "pesqueiras" do Nordeste. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 18, p. 1-31, 1992.