

Recebimento:14/05/2021

Aceite: 08/07/2022

MOTIVAÇÕES E GARGALOS DA POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇO MÍNIMO DOS PRODUTOS DA SOCIOBIODIVERSIDADE NO AMAPÁ

MOTIVATIONS AND BOTTLENECKS OF THE WARRANTY POLICY FOR THE MINIMUM PRICE OF SOCIO-BIODIVERSITY PRODUCTS IN AMAPÁ

Eliane Superti¹
Uzian Pinto Machado²
Nathalie Cialdella³

Resumo

Este artigo analisa a política pública em contexto de populações rurais amazônicas, com exemplo da política de garantia do preço mínimo dos produtos da sociobiodiversidade (PGPM-BIO). O objetivo foi compreender, sob a perspectiva dos extrativistas de açaí, as motivações e os gargalos que os levam a não acessar a política para receber a subvenção a que têm direito quando da venda abaixo do preço mínimo. A pesquisa foi realizada com extrativistas de Mazagão, segundo maior município do estado do Amapá em termos de volume de produção de frutos. A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica, investigação documental, diário de campo, grupo focal, aplicação de questionários e entrevistas. Os resultados da pesquisa mostram que as motivações estão ligadas a quatro principais gargalos que desmotivam o extrativistas e limitam o alcance da PGPM-BIO: 1) a pouca difusão de informações qualificadas para os produtor extrativistas; 2) a governança da cadeia em modelo informal relacional; 3) a ausência de infraestrutura de internet; e 4) o uso de meios burocráticos distantes da realidade dos extrativistas. A PGPM-BIO, a pesar de partir de reivindicações dos trabalhadores rurais e ser relevante como complementação de renda, pouco atinge os extrativistas de açaí no norte do país, e em particular no Amapá.

Palavras-Chave: PGPM-BIO, Extrativistas de Açaí, Política Pública, Amapá.

Abstract

This paper analyse public policy in the context of rural Amazonian populations, with example of warranty policy for the minimum price of socio-biodiversity products (PGPM-BIO). The objective is to understand, from the perspective of açaí gatherers, the motivations and bottlenecks that lead them to not to access the policy and therefore receive the subsidy to which they are entitled when selling below the minimum price. The research was carried out with gatherers from Mazagão, second municipality of the Amapá state in terms of fruit production. The methodology used was bibliographic research, documentary investigation, field diarywork, focal group, application of questionnaires and interviews. The results of the research show that the motivations are linked to

¹ Doutora em Ciências Sociais (UFSCAR). Professora da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa – PB, Brasil. E-mail: esupert@gmail.com

² Graduação em Administração (AMAN). Fiscal de Rendas da Secretaria de Estado da Fazenda -AP. Macapá – AP, Brasil. E-mail: uzianp@hotmail.com

³ Doutora em Agronomia (CIRAD). Pesquisadora do CIRAD/FR e da Universidade de Montpellier. Kourou - Guiana Francesa, França. E-mail: nathalie.cialdella@cirad.fr

four main bottlenecks that discourage gatherers and prevent them from attaining the PGPM-BIO: 1) little dissemination of qualified information for the producer; 2) the informal, relational based model, the supply chain governance; 3) the absence of internet infrastructure; and 4) the use of bureaucratic means remain that are distant from the gatherers' reality. The PGPM-BIO, despite starting from the rural workers' demands and being relevant as a supplement of income, has little impact on açai gatherers in the north of the country, and in particular in Amapá.

Key words: PGPM-BIO, Açai Gatherers, Public Policy, Amapá

Introdução

A porção setentrional da Amazônia brasileira, onde se localiza o estado do Amapá, está integrada a cadeias globais de valor (CGV) como fornecedora de produtos primários, situação típica da região. *Commodities* como minério e soja movimentam expressivos volumes de recursos financeiros, porém com produção fortemente mecanizada, poupadora de mão de obra, e expressiva concentração de capital. A CGV do açai traz um diferencial quando comparada com as demais, pois, tem grande potencial de dinamização socioeconômica. Isso porque, o açai é parte integrante da maioria dos sistemas laborais e dos regimes alimentares das famílias rurais amazônicas. Elas são as principais produtoras do fruto e conjuntamente com outros agentes locais da cadeia – atravessadores e intermediários – compõem arranjos comerciais que fazem circular recursos financeiros a setores sociais historicamente excluídos de participação no mercado.

De fato, a cadeia produtiva do açai reúne grande diversidade de mercados locais, nacionais e globais articulando famílias agroextrativistas, empreendedores informais, empresários artesanais e industriais, entorno da comercialização do fruto e da polpa. Desde 2014, o crescimento do valor de comercialização vem sendo contínuo. Em 2017 e 2018, o açai foi o produto, no subgrupo de alimentos de extração vegetal não madeireira, que alcançou maior valor de produção no Brasil. Ele representou 46,3% de toda a produção brasileira neste subgrupo no ano de 2018, registrando o volume de 222 mil toneladas e o valor R\$592 milhões (IBGE, 2019). O mercado regional é o principal consumidor, mas o maior crescimento da demanda ocorreu nos segmentos nacional e de exportação.

Os estados produtores são amazônicos. O Pará é estado que lidera a produção do fruto, tem maior volume de comercialização para os mercados nacionais e internacionais e maior número de plantas industriais instaladas para o processamento do açai (CONAB, 2019). Ele é seguido pelo Amazonas, Maranhão e Acre. O Estado amapaense aparece como 5º produtor (IBGE, 2019), mas sua produção é estratégica no contexto regional. Pois, a extração do fruto no extremo norte acontece na entressafra do estado vizinho e maior produtor, o Pará. É, então, o Amapá que abastece parte importante do mercado regional, principalmente as indústrias de processamento, fora dos principais períodos de colheita paraense.

A atividade produtiva do açai no território amapaense é majoritariamente extrativista e realizada por comunidades tradicionais. As atividades empresariais de cultivo são tímidas no estado. Dentre essas comunidade estão quilombolas, ribeirinhos e povos indígenas. Como demonstram Superti e Silva (2015) as comunidades tradicionais amapaenses são, geralmente, constituídas por uma população rural de baixa renda e pouca escolaridade. Suas condições de infraestrutura e dificuldade de acesso denotam a carência de serviços públicos básico, como água tratada, esgotamento sanitário, energia elétrica saúde e educação. A colheita do açai garante o alimento tradicional diário e é parte muito representativa da composição da renda familiar anual (MARTINOT et al, 2017) em torno de 60 a 70%.

Apesar da relevância social da cadeia do açai, do aspecto estratégico regionalmente e da ampliação da demanda local pela presença de empresa de processamento e exportação do fruto no estado (desde meados dos anos 2000), o mercado do açai no Amapá não tem sido capaz de garantir as famílias extrativistas, durante toda a safra, o valor mínimo de remuneração. Esse valor é estabelecido pelo Governo Federal através da Política de Garantia de Preços Mínimos de Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-BIO). A PGPM-BIO é importante para balizar e equalizar os preços praticados nos mercados e garantir renda mínima as famílias produtoras através de subsídio pago pelo governo federal. A lei que ampara a PGPM-BIO foi criada em 2008 tendo como pano de fundo as discussões ambientais e a pressão por mecanismos e estratégias de proteção aos povos e comunidades tradicionais. Trata-se de uma subvenção econômica executada pela Companhia

Nacional de Abastecimento (CONAB) que complementa os valores pagos ao extrativista quando os preços de produtos abarcados pela PGPM-BIO são comercializados com valores inferiores àqueles estipulados como mínimo pelo Governo Federal.

Este artigo discutiu o acesso de famílias extrativistas de açaí ao subsídio previsto na PGPM-BIO. O foco específico foi o município de Mazagão, segundo maior produtor de açaí no Amapá, mas que não registrou até 2019 acessos a essa política. As questões norteadoras da discussão são: Por quais motivos os agroextrativistas de açaí do município de Mazagão, vinculados a organizações coletivas formais e de importantes áreas de extração, não se valeram da política de garantia de preços mínimo da biodiversidade para garantir a complementação de sua renda? Quais são os principais gargalos⁴ de acesso para esses agroextrativistas?

Essa reflexão conduz ao debate sobre políticas públicas no contexto de populações rurais amazônicas e de aspectos da organização da cadeia produtiva do açaí no Amapá. Para produzir a análise, elegemos como fonte principal de informações grupos focais de agroextrativistas de duas principais áreas de produção no município de Mazagão vinculados a Cooperativa de Extrativistas e Produtores de Mazagão (COOPMAZ) e a Associação de Mulheres Produtoras Agroextrativistas da Foz do Mazagão Velho (AMPAFOZ)⁵. A escolha de extrativistas vinculados a organizações coletivas formais foi feita com base na hipótese de que eles teriam melhores condições de acesso a política no ponto de vista do atendimento a documentação exigida e de informações sobre a existência da PGPM-BIO.

A sistematização e resultados da investigação estão apresentados nesse artigo e se estruturam em quatro partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, apresentamos o método de pesquisa. Em seguida, discutimos a política pública de garantia de preço mínimo dos produtos da biodiversidade. Expomos, na terceira seção, o cenário de acesso a política entre os estados produtores de açaí e o contexto produtivo do município de Mazagão. Na quarta parte, debatemos os resultados da pesquisa de campo.

Abordagem metodológica e estratégias da pesquisa

As reflexões e resultados aqui apresentados foram desenvolvidos no bojo de um projeto mais amplo⁶ que envolveu pesquisa, construção colaborativa de conhecimentos, transferências de tecnologias sociais e formações profissionais. A abordagem metodológica foi referenciada na pesquisa-ação que pressupõe uma ação sobre a realidade investigada pelo envolvimento entre pesquisadores e pesquisados de forma mediada e por meio de interação não hierárquica. Esta abordagem orientou as escolhas de estratégias e técnicas da pesquisa que estão na base deste artigo em cada uma de suas seções.

Assim, a discussão sobre a PGPM-BIO partiu de pesquisa não sistemática da literatura especializada. Análise de conteúdo do Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (PNPSB) e regulamento da Política de Garantia de Preço Mínimo dos Produtos da Sociobiodiversidade, boletins da Sociobiodiversidade, cartilha da PGPM-BIO. Além de visita aos sítios eletrônicos da CONAB e dos Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

O cenário de acesso a política entre os estados produtores de açaí foi construído a partir dos dados públicos disponíveis no Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade – Consulta Pública – CONAB (SISBIO/CONAB), dos Boletins da Sociobiodiversidade, investigação bibliográfica não sistêmica. O contexto produtivo do município de Mazagão foi elaborado com dados levantados na visita *in loco* ao município e as comunidades com registro de informações em caderno de campo, buscas no sítio eletrônico da prefeitura do município, no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e dados públicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além de pesquisa bibliográfica não sistêmica.

4 Gargalos são pontos de estrangulamento que impedem ou são importantes obstáculos para o acesso dos extrativistas a política de preço mínimo dos produtos da sociobiodiversidade.

5 A divulgação dos nomes da COOPMAZ e da AMPAFOZ foi autorizada pelos seus respectivos presidentes, observando os preceitos éticos previstos na resolução 510/2016 - CNS.

6 Trata-se do projeto “Açais’ação: co-construção de conhecimentos e consolidação de mercados de qualidade para os produtos da sociobiodiversidade amazônica”, desenvolvido na Região das Guianas entre os anos 2018 - 2022 por equipe multidisciplinar, internacional (Brasil (Amapá e Pará), Suriname, Guiana Francesa) e interinstitucional sob a coordenação do Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) e financiado pelo Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu.

A parte mais densa na coleta de informações focadas no problema pesquisa foi a do trabalho campo⁷. Ele foi dividido em dois períodos - novembro e dezembro de 2018 junto a produtores da região do Maracá ligados a COOPMAZ⁸ e em outubro de 2019 com as extrativistas AMPAFOZ. Nesses períodos foram enriquecidas as anotações dos diários de campo sobre as comunidades.

A escolha das duas organizações se deu por quatro motivos; primeiro, a hipótese do trabalho trazia como delimitador do recorte amostral a necessidade do extrativista estar vinculado a uma organização coletiva formal. Segundo, ambas estavam ativas quando da realização da pesquisa. Terceiro, elas reuniam extrativistas das duas principais áreas de produção no município e, por último, seus presidentes, depois de esclarecidos e consultando os demais membros, concordaram em abrir espaço durante ao menos duas reuniões para execução das técnicas de pesquisa.

O perfil de amostragem escolhido foi: homens ou mulheres produtores de açaí sem laços de parentesco de primeiro grau entre si, ter vínculo com uma das duas organizações escolhidas e ter área de extração em uma das duas regiões de maior produção do fruto no município de Mazagão. O número de membros de cada uma das organizações no período somava 90 extrativistas - COOPMAZ contava 28 extrativistas entre os cooperados e a AMPAFOZ tinha 62 mulheres extrativistas associadas. Considerando o tamanho da população, o nível de confiança e o erro máximo admissível próximo de 5%, a amostra foi definida em 30% do total de associados ou cooperados de cada organização, feito o arredondamento.

A escolha foi aleatória e baseada na concordância livre e esclarecida em participar. Ao todo 27 extrativistas colaboraram, destes, 8 eram vinculados a COOPMAZ e 19 a AMPAFOZ. Duas técnicas de pesquisa foram utilizadas, o questionário em formulário não identificado e o grupo focal.

Na primeira reunião em cada organização foi aplicado o questionário. Os objetivos desse instrumento foram certificar que todos participantes atendiam aos requisitos de composição da amostra e verificar se eles e elas; conheciam a PGPM-BIO e como categorizavam esse conhecimento; atendiam aos requisitos burocráticos e documentais para acesso a política, haviam realizado vendas abaixo do mínimo no período investigado; e, haviam em algum momento acessado a PGPM-BIO.

A técnica do grupo focal com os mesmos participantes foi feita depois de tabulados os dados do questionário. Essa técnica permite a coleta de informações por meio das interações grupais que proporcionam ao pesquisador a compreensão de percepções, crenças e atitudes sobre temas ou questões geradoras do debate (TRAD, 2009). Nessas reuniões foi possível compreender de que maneira os extrativistas buscavam informações confiáveis e como tomaram conhecimento da PGPM-BIO, elencar por ordem de importância o que eles e elas entendiam como dificuldade para acessar a política, detalhar suas percepções sobre expedientes burocráticos exigidos pela política - dentre eles a emissão de nota fiscal - e entender aspectos da organização primária da cadeia produtiva do açaí. Na AMPAFOZ foi necessária uma reunião para atingir o objetivo do grupo focal. Na COOPMAZ foram organizadas duas reuniões para execução da técnica, uma vez que, na primeira alguns participantes do grupo não puderam comparecer.

No mesmo período dos trabalhos de campo, o presidente da COOPMAZ e a presidente da AMPAFOZ também foram ouvidos em entrevistas semiestruturadas. Assim como funcionário do Posto Fiscal do Trevo da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ)⁹ e servidora da Superintendência da Regional da CONAB no Amapá.

Essas entrevistas tinham a finalidade de complementar e ratificar informações, além de abordar aspectos institucionais. O método e as técnicas aplicados, observando os aspectos éticos da pesquisa, permitiram o cruzamento de informações e dados e a elaboração dos argumentos apresentados neste artigo.

A PGPM-BIO: pressupostos teóricos, construção e procedimentos de acesso

A perspectiva aqui adotada para discussão sobre política pública, a compreende com resultado da correlação de múltiplas forças sociais em luta pelo poder de definir custos e benefícios coletivos. Tais forças para defenderem seus interesses e visão de mundo se articulam, coligam, confrontam de forma desigual e valendo-se de diferentes instrumentos ao participarem das arenas

⁷Vale ressaltar que o trabalho de campo observou rigidamente os princípios éticos em Ciências Humanas e Sociais conforme previsão na resolução 510/2016 - CNS.

⁸Dados desta fase da pesquisa foram discutidos na dissertação do coautor desse artigo (PINTO, 2019).

⁹ Este posto fiscal é o ponto de atendimento da SEFAZ mais próximo de Mazagão para a emissão de nota fiscal. Ele está localizado na Rod. Duca Serra, km 12, no município de Santana/AP.

de disputas que formam o Estado capitalista. Nesta lógica, em uma leitura sintética e nos limites deste artigo, o Estado, para além de sua materialidade institucional fortemente representada no aparato estatal, é, antes, uma rede de relações sociopolítica. Ou melhor, uma rede de relações multidimensionais de poder mais ou menos estruturadas e consolidadas que envolvem de maneira complexa diferentes atores sociais (POULANTZAS, 1990). A acomodação das diferentes forças se dá em arenas cuja existência e regras de participação estão pautadas em mecanismos e formas de dominação e alienação para garantir a manutenção do sistema.

A dinâmica do jogo de forças sociais – grupos de interesse sociais, econômicos e políticos, burocracia estatal, mídia, movimentos sociais, classes sociais, organizações internacionais e demais atores societários – faz emergir ou consolida problemas públicos na agenda governamental. Além disso, pressionam pelo reconhecimento e viabilização de meios e estratégias para produzir uma diretriz intencional que promova o enfrentamento desses problemas, mobilizando mecanismos e recursos dos governos e outros organismos e organizações (Secchi, 2010; Boneti, 2013; Superti, 2011). Estes dois elementos: problema público e diretriz intencional, formam o fenômeno que delimitamos como política pública e são forjados nas ações coletivas de caráter sociopolítico. As políticas públicas não estão, portanto, apartadas das lutas sociais, pelo contrário, elas estão na base do seu estabelecimento.

Contudo, é preciso reconhecer que a política pública tem, também, a capacidade de reestruturar conflitos, redimensionar forças em enfrentamento e as coalizões. Ou seja, de redefinir o jogo de forças do qual ela é resultado, principalmente quando se considera que sua construção não se dá de forma linear e por etapas rigorosamente racionais de organização. Portanto, o jogo político tanto determina a política pública como é por ela determinado. O texto clássico de Theodore J. Lowi (1972), ao propor que “policies determine politics”, provocou uma guinada importante na relação causal definida pela ciência política tradicional, em que a política pública era apenas resultado da política. O que lançou luz para a relação de mútua determinação entre ambas.

Essa mútua determinação que nos aponta Lowi (1972) se dá, por que no cerne da elaboração de políticas públicas está a luta pelo poder e pela distribuição de recursos, típicas da política (Souza, 2006). A política pública distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é gerada a partir do jogo político na mesma medida em que é capaz de redefinir esse jogo atendendo interesses por vezes contraditórios e acomodados na ordem institucional.

No âmbito do Estado, o operacionalizador da política pública são os governos. O governo representa a agregação de propostas, projetos e concepções de mundo de uma parte da sociedade que de forma relativamente articulada propõe ao conjunto social um programa para o desempenho das funções do Estado em um determinado período (HOLFING, p.3). É o governo, então, que ao exercer as funções de Estado, executa as políticas públicas. Por isso autores importantes (LYNN, 1980; PETERS, 1986; DYE, 1984; MEAD, 1995) apontaram que o debate sobre políticas públicas exigia a análise do “governo em ação”. A vertente ideológica ou ideário político do governo influencia o fortalecimento ou enfraquecimento das forças sociais nas arenas e seu escopo democrático ou autoritário o torna mais ou menos sensível as demandas sociais. Sendo inclusive capaz de estabelecer novos espaços ou arenas para as correlações de força e acomodação das disputas.

A formulação da PGPM-BIO está relacionada a esse movimento de abertura de nova arenas e acomodação de forças, quando nos anos 2000 o governo, sob pressão, abriu espaço institucional para acomodar demandas da agricultura familiar criando o Ministério do Desenvolvimento Agrário¹⁰. Estas demandas uniam grupos e movimentos sociais que se organizavam no cenário democrático, somavam forças com o Movimento Sem Terra (MST) na luta por reconhecimento e atendimento de suas necessidades. O MDA passou a dividir com o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento as pautas das políticas agrícolas brasileiras. A Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM) não era uma novidade. Criada em 1943 com o objetivo de amparar a produção de grãos do país e evitar grandes oscilações nos preços dos principais produtos agrícolas, a PGPM constava no rol das ações dos governos para o fomento e proteção do agronegócio brasileiro, principalmente exportador. A agricultura familiar historicamente era a menos favorecida nessas ações.

Segundo Schwantes e Bacha (2019), o Governo Federal centralizava toda a política agrícola no MAPA até a criação do MDA. O novo ministério representou uma mudança institucional importante, pois, cada um “defendia políticas específicas para grupos de interesse distintos, a saber:

10 O MDA foi transformado em 2016, no governo de Michel Temer, em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD).

o primeiro (MAPA), a agricultura patronal e comercial; e o segundo (MDA), a agricultura familiar” (SCHWANTES; BACHA, 2019, p. 32). Com o MDA, a agricultura familiar passou a ser incluída nas políticas públicas subvencionadas como a PGPM.

Contudo, foi com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal a partir de 2003 e no contexto de avanço e organização democrática dos movimentos sociais, sindicais e de luta por políticas sociais no campo que o MDA ganhou força como arena decisória de políticas públicas e em volume de recursos. A pressão alcançou também o Congresso, onde se instaurou a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Agricultura Familiar, com o objetivo de mobilizar esforços em favor dos pequenos produtores (SCHWANTES; BACHA, 2019, p. 33).

Neste mesmo contexto de pressão social pela ampliação da presença de forças historicamente menos favorecidas nas arenas de disputas políticas, outros movimentos também adensavam sua participação. Entre eles, organizações não governamentais (ONG) e ambientalistas que assumiam o discurso do desenvolvimento sustentável, fortemente amparados nos acordos firmados nas conferências globais sobre o clima, e extrativistas que colocavam em pauta a violência que marcava a luta pela preservação das florestas e as dificuldades sobrevivência das comunidades tradicionais. Ambos buscavam abrir espaço na agenda para discussões sobre políticas públicas que combinassem estratégias de uso sustentável das florestas e da preservação do modo de vida das populações tradicionais.

A conjugação dos esforços dos múltiplos movimentos e organizações levou a um intenso debate do qual participaram, além dos próprios movimentos e organizações, técnicos e burocratas do MDA, do Ministério do Desenvolvimento Sustentável (MDS) e Ministério do Meio Ambiente (MMA) e outros entre os anos de 2007 e 2008. O resultado foi a elaboração do Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (PNPSB). É no bojo desse plano que a política de garantia de preços mínimos da sociobiodiversidade foi estruturada como o objetivo de “reduzir variações na renda dos extrativistas e apoiar a valorização de seus produtos. Estes, por sua vez, utilizando seus métodos de exploração tradicionais, de baixo impacto ambiental, contribuem para a conservação e uso sustentável dos recursos naturais” (IPEA, 2015).

A PGPM-BIO atende assim a uma dupla demanda; simultaneamente apoiar extrativismo vegetal não madeireiro e estimular o uso sustentável das florestas. Sua execução ocorre por meio da subvenção direta ao produtor extrativista (SDPE) que é paga ao produtor extrativista que comprovar ter vendido produto nativo – que consta no rol dos produtos subvencionados¹¹ pela PGPM-BIO - abaixo do preço mínimo. A comprovação deve ser feita por meio de notas fiscais. Assim, é garantido ao produtor uma renda mínima por sua produção, estimulando-o, ao menos no curto e médio prazo, a continuar ofertando o produto (Conab, 2018). O Estado por meio da PGPM-BIO faz, assim, transferência de renda ao assegurar que o extrativista receba uma suplementação.

Vale observar, porém que a PGPM-BIO não garante lucro aos produtores, mas apenas permitir assegurar renda mínima, motivando-os a manter a atividade (SOUZA, 2018). Além disso, a SDPE tem limite para os produtores. Em 2018, o limite era de até R\$ 3.000/ DAP¹² para cada produto subvencionado (CONAB, 2018).

Porém, mesmo com limite para a subvenção, a PGPM-BIO tem impacto muito significativo na renda do extrativista. A título de exemplo, segundo Brasil (2019, p.38) considerando os 17 produtos subvencionados e todos os extrativistas que receberam SDPE em 2018, o peso da subvenção foi em média de 53% da renda do produtor. Ou seja, mais da metade da renda dos produtores naquele ano foi assegurada pela política. No Amapá, no mesmo ano, apenas extrativistas de açaí receberam subsídios. A tabela 1 abaixo demonstra o percentual do complemento da renda do produtor de açaí nos três estados que receberam SDPE em 2018.

11 Os 17 produtos extrativistas inseridos na pauta da PGPM-BIO são: Açaí, Andiroba, Babaçu, Baru, Borracha Extrativa, Buriti, Cacau Extrativo, Castanha do Brasil, Carnaúba, Juçara, Macaúba, Mangaba, Murumuru, Pequi, Piaçava, Pinhão e Umbu (BRASIL, 2019)

12 DAP é a sigla para a Declaração de Aptidão para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

Tabela 1: Receita média dos produtores de açaí nos estados que receberam a SDPE em 2018

Produto	Receita Média Anual do Produtor					N. Extrativista	
	Estado	Venda		Subvenção			Total
Açaí	Amapá	R\$3.171,16	57%	R\$2.435,26	43%	R\$5.606,42	51
	Acre	R\$4.830,00	63%	R\$2.898,00	38%	R\$ 7.728,00	1
	Manaus	R\$4.812,50	70%	R\$2.050,03	30%	R\$ 6.862,53	12

Fonte: Adaptado de Brasil (2019)

Com percebido na tabela 1, o produtor de açaí no Amapá teve renda total com o açaí abaixo dos demais e a subvenção pela PGPM-BIO no ano 2018 foi mais significativa para os produtores deste estado¹³. De qualquer forma, a SDPE garantiu uma complementação que variou entre 30 a 43% da renda dos produtores de açaí nos estados que a receberam. Esses são percentuais muito significativos, principalmente quando se considera tratar de produtores de baixa renda.

Para poder acessar a subvenção direta, o produtor precisa atender a requisitos burocráticos como ter os documentos de Carteira de Identidade, Cadastro de Pessoa Física (CPF) e conta bancária. Ter, também, a DAP - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), essa declaração identifica o produtor, a mão de obra familiar e sua área territorial de trabalho que não necessariamente precisa estar sobre sua propriedade¹⁴. A DAP pode ser feita junto a sindicatos de trabalhadores rurais, órgãos estaduais de assistência e extensão rural ou outras entidades credenciadas.

De posse desses documentos, é necessário fazer o cadastro no sistema da CONAB (SICAN) presencialmente no posto de atendimento ou pela internet. As associações e cooperativas de produtores também podem apoiar fazendo, pela internet, o cadastro e auxiliando no envio da documentação com autorização formal do produtor. Para fazer o cadastro é preciso ter um endereço eletrônico (e-mail) e saber operá-lo para receber links e senhas. Finalmente, ao comercializar seus produtos, o extrativista deve ter as notas fiscais de saída (venda) quando ele as emite ou de entrada (compra) quando o comprador as emite e preencher o documento de solicitação da SDPE. No Amapá e Pará, o açaí como produto nativo de origem vegetal é isento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)¹⁵. O envio das notas e do pedido de subvenção é feito pela internet.

Comprovado, pela nota fiscal, a venda abaixo do preço mínimo e atendida as exigências documentais, o valor da subvenção é depositado na conta bancária do produtor. Todo esses procedimentos são detalhados pela CONAB em seus meios de divulgação que vão de cartazes e cartilhas ilustradas a meios digitais e vídeos. Eles são utilizados nas ações de capacitação junto a cooperativas e associações de extrativistas.

Contudo, os procedimentos para acessar a PGPM-BIO foram considerados como “muito difíceis” pelos produtores¹⁶ participantes desta pesquisa. Viana (2015, p.14) encontrou resposta semelhante junto a organizações extrativistas em análise sobre o alcance da política de preço mínimo aos produtos da sociobiodiversidade em 2015. Essa resposta nos dá pistas de motivos do pequeno número de acessos dos produtores, como será apresentado no próximo tópico, apesar da importância da subvenção para a complementação de renda nos períodos de baixa no preço de comercialização.

Cenário do Acesso a PGPM-BIO e Contexto Produtivo do Açaí em Mazagão/AP

A sazonalidade da produção, dinâmicas dos mercados de consumo, problemas de infraestrutura de escoamento e a existência de políticas públicas locais de incentivo estão entre os principais fatores que impactam na formação dos preços de comercialização do açaí (CONAB, 2019). A tabela abaixo apresenta a dinâmica dos preços pagos aos agroextrativistas em 12 meses entre anos de 2018 de 2019 nos 5 estados de maior produção.

13 Em 2021, a Conab retificou a informação do número de extrativistas atendidos pela PGPM-BIO em 2018 no Amapá para 70. Contudo, isso não afetou significativamente o cálculo demonstrado na tabela 1 que trata da renda média anual do produtor e optamos por manter as informações da publicação citada como fonte.

14 Para ter acesso a DAP o agricultor ou extrativista deve atender aos seguintes requisitos: explorar parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário da Política Nacional de Reforma Agrária (PNRA); residir na propriedade ou em local próximo; não dispor, a qualquer título, de área superior a 4 módulos fiscais; e, ter, predominantemente, a presença do trabalho familiar dentro do empreendimento familiar, eventualmente se valendo do trabalho assalariado (até 2 empregados).

15 O Convênio ICMS 58/05 do Conselho Nacional de Política Fazendária concedeu aos Estados do Amapá e Amazonas a isenção do ICMS nas operações internas com produtos nativos de origem vegetal, dentre eles o açaí.

16 A resposta dada por todos dos extrativistas que declaram conhecer a política.

Tabela 2: Preço pago ao produtor de açaí de maio de 2018 a maio 2019 – R\$/kg

UF	Mai 18	Jun. 18	Jul. 18	Ago. 18	Set 18	Out 18	Nov 18	Dez 18	Jan 19	Fev. 19	Mar 19	Abr. 19	Mai 19	Preço Médio	Preço Min.
AC	1,23	1,29	1,25	1,25	1,25	1,23	1,24	1,25	1,24	1,26	1,27	1,27	1,27	1,35	1,63
AM	1,41	1,38	1,91	1,69					2,11	1,83	1,47	1,45	1,29	1,61	
AP	1,49	1,26	0,94	0,74	1,18	1,67	2,11	2,36	1,72	1,21	1,11	2,82	2,55	1,76	
MA	3	2,83	2,83	2,86	2,85	2,9	3,05	3,13	3,23	3,33	3,25	3,5	3,47	3,35	
PA	3,3	3,09	2,55	1,5	1,37	1,3	1,84	2,19	2,58	3,04	3,54	4,08	4,22	2,88	

Fonte: Adaptado de CONAB (2019, p.15)

Nos três primeiros estados - Acre (AC) (12 meses abaixo do mínimo), Amazonas (AM) (5 meses abaixo do mínimo dos 9 meses registrados) e Amapá (AP) (7 meses abaixo do mínimo) - a variação de preços a baixo que o estabelecido pela PGPM-BIO prevaleceram no período, mesmo considerando os quatro meses (set. a dez. do ano 2018) em que o Amazonas não teve registro de preços de comercialização. Já nos dois últimos - Maranhão (MA) e Pará (PA) - os preços praticados estiveram com maior constância acima do mínimo – (9 meses no Pará e 12 meses no Maranhão). Além disso, vale frisar que nos três primeiros estados o preço médio no período ficou abaixo ou muito próximo do mínimo. Nesses estados a PGPM-BIO poderia ter sido utilizada como mecanismo de equilíbrios do mercado protegendo a renda dos extrativistas.

Entretanto, quando se analisa os acessos nos anos de 2018 e 2019 percebe-se que a política não tem conseguido cumprir esse papel de modo expressivo. A tabela 3, mostra que dentre os estados subvencionados na região norte nos anos de 2018 e 2019, ainda é muito baixo o número de extrativistas beneficiados.

Tabela 3: Execução do PGPM-BIO para o produto açaí em 2018 e 2019

UF	Atributo	ANO 2018	ANO 2019	TOTAL POR UF
AC	Quant. Subvencionada(kg)	4.830,00	13.093,81	17.923,81
	Nº de Extrativistas	1	8	9
AM	Quant. Subvencionada(kg)	51.469,00	73.039,53	124.508,53
	Nº de Extrativistas	12	25	37
AP	Quant. Subvencionada(kg)	178.704,67	281.859,03	460.663,70
	Nº de Extrativistas	51	119	170
PA	Quant. Subvencionada(kg)	0	390.744,95	390.744,95
	Nº de Extrativistas	0	157	157
TOTAL ANUAL	Quant. Subvencionada (kg)	235.003,67	758.737,32	
	Nº de Extrativistas	52	309	361

Fonte: Sisbio/Conab

O número de total de extrativistas cobertos pela subvenção é muito pequeno quando se considera o número de envolvidos na cadeia – estimado em 500.000 (Brasil, 2019). Ainda assim, chama a atenção a quantidade de produtores amapaenses que acessaram a subvenção. O número é maior do que nos estado do Amazonas (AM) e Acre (AC) que tem maior volume de produção. De acordo com a Conab, o acesso de produtores paraenses a PGPM-BIO em 2019 se vinculou a questões específicas de algumas regiões de difícil acesso.

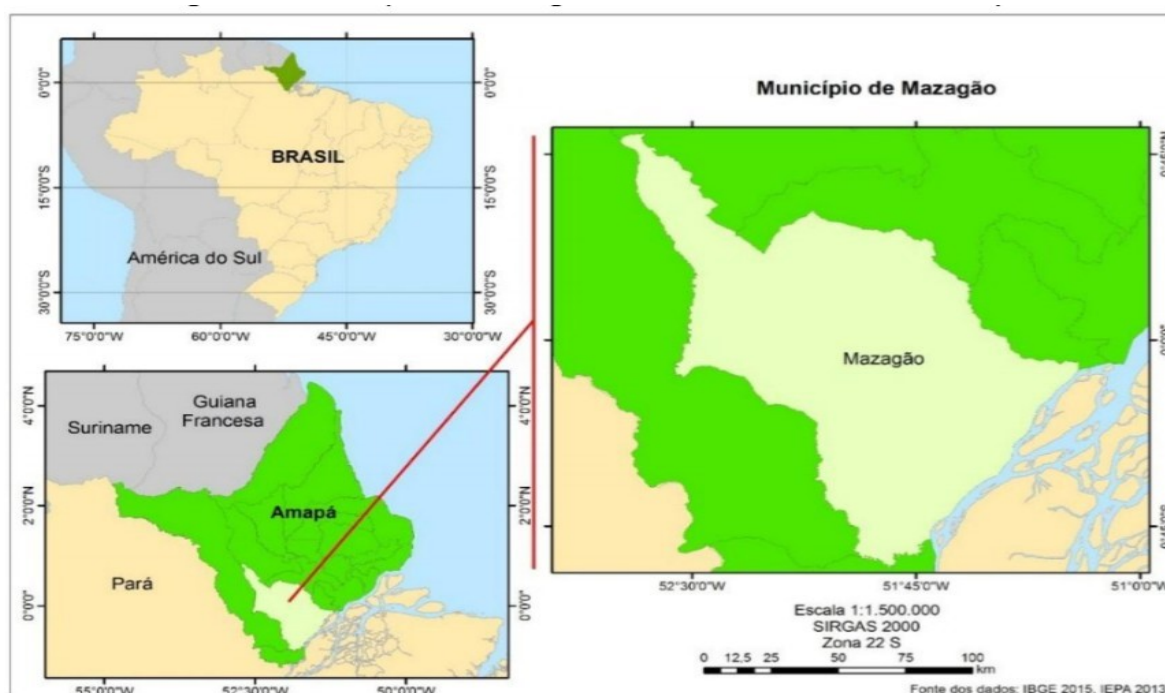
Quando avançamos a análise do contexto amapaense com relação ao acesso a política pública de garantia do preço mínimo para o açaí percebemos que ele não ocorre distribuído entre os municípios produtores. Os acessos estão concentrado em Macapá (capital do estado) que é o principal produtor (CONAB, 2019). Mazagão mesmo sendo o segundo maior produtor de açaí (IBGE, 2020), nenhum extrativista recebeu a subvenção até 2019.

A ausência de produtores de Mazagão em parte se explica pelo contexto socioeconômico do município em que vivem e produzem. Segundo o IBGE (2018), a população estimada de Mazagão em 2018 era de 21.125 habitantes. O município contava com a menor taxa de ocupação formal da população em todo o estado, apenas 4% ou 845 pessoas. Dentre estes trabalhadores formais, o salário

médio mensal era de 2 salários mínimos. A renda mensal de 48,02% dos domicílios era de até meio salário mínimo por pessoa. O esgotamento sanitário atendia somente 5,6% das residências no núcleo urbano, onde apenas, 0,6% das vias possuíam urbanização adequada de acordo com critérios do IBGE (2018). A situação de precariedade da infraestrutura urbana se reflete também na qualidade da internet disponível. A CONAB não tem posto de atendimento em Mazagão, o único endereço de atendimento da companhia é na capital Macapá distante 33,7 Km por rodovia pavimentada.

O município tem três distritos, Mazagão Novo (sede), Carvão do Mazagão e Mazagão Velho e 44% de seu território são unidades de conservação, todas consideradas de uso sustentável: Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) do rio Iratapuru, Reserva Extrativista (RESEX) do rio Cajari e Floresta Estadual do Amapá (FLOTA). Conta, ainda, com uma pequena parcela de terras indígenas Waiápi (MELO, 2017).

Figura 1: Localização de Mazagão



Fonte: MELO, 2017.

Assim como em muitas pequenas cidades amazônicas, parte significativa da renda vem da agricultura familiar e das atividades extrativas. Em Mazagão são 51 comunidades rurais, ribeirinhas, agroextrativistas e assentados da Reforma Agrária. Entre estes últimos destaca-se 3 Projetos de Assentamentos Extrativistas (PAEs), sendo dois - PAE do Maracá e PAE da Foz do Mazagão Velho - situados nas principais áreas de extração do açaí (MELO, 2017).

As duas principais regiões produtoras de açaí - Foz do Mazagão Velho e Maracá - são planícies úmidas ou alagadas, nas proximidades dos rios Mazagão Velho e Maracá-Pucu que deságuam no Amazonas. O trabalho de colheita de açaí envolve toda a família que adentra a floresta até os açais. Em uma jornada, a família extrativista chega a coletar aproximadamente 180 kg (SUPERTI, PEGLER, ARAÚJO, 2018).

As famílias extrativistas moram nestas localidades, em comunidades ribeirinhas com pouca infraestrutura e precários serviços públicos - desde os mais básicos como energia elétrica e água tratada. O acesso à internet nas duas regiões é instável e por vezes inexistente. O deslocamento para realizar o trabalho de coleta e escoamento acontece, via de regra, pelos rios. A comercialização da produção é comumente feita em frente das casas ou em espaços específicos nas comunidades e com atravessadores de confiança - pequenos empreendedores informais - que revendem o fruto nas feiras em Macapá e Santana. Com menor frequência, fazem vendas coletivas pelas cooperativas ou associações. A ida aos centros urbanos ocorre mensalmente para atendimentos de saúde, compra de provimentos, visita a familiares e resolução de questões burocráticas, mas de forma ordinária a família extrativista vive na comunidade (Diário de campo, 2019)

Alcançar estas populações é um desafio para as políticas públicas, as exigências de uso da internet e de meios eletrônicos de comunicação não correspondem à realidade cotidiana das famílias ribeirinhas. Ademais, burocracias como retirada de notas fiscais, preenchimento de formulários e cadastros que são comuns para produtores e comerciantes urbanos afeitos a esses expedientes, não são parte do fazer ordinário do extrativista. Cumpri-las exige um esforço que por vez não depende apenas da vontade, mas de condições objetivas, como deslocamentos, conhecimentos específicos, equipamentos de informática e acesso à internet. Esse contexto apontou elementos que se completaram com a pesquisa de campo para compreender com mais profundidade a motivação e os gargalos que limitam o acesso a PGPM-BIO.

Os desafios para o acesso a PGPM-BIO: resultados da pesquisa de campo

O cenário produtivo de Mazagão se fez presente nas falas dos presidentes das organizações. A cooperativa e a associação não compõem o recorte principal de pesquisa proposto nesta análise - centrada nos extrativistas. Contudo, considerando que as organizações podem auxiliar os produtores a receber a subvenção e que seus presidentes eram também extrativistas e exerciam liderança local, suas falas são importantes para compreender aspectos da organização coletiva e suas dificuldades mais gerais.

Segundo o presidente da COOPMAZ, a cooperativa não tinha, ainda, toda a documentação para o cadastro junto a CONAB e que era grande a burocracia exigida. Informou que desconhecia a PGPM-BIO como uma subvenção ao produtor e que acreditava que no Maracá quase ninguém a conhecia. Ele não sabia, também, que a cooperativa podia apoiar os extrativistas para individualmente receber a SDPE ou de forma coletiva através da venda com nota fiscal organizada pela cooperativa. Afirmou conhecer as políticas do PRONAF de crédito aos produtores mas, mesmo com relação a essas, ele tinha dúvidas. Frisou que os extrativistas do Maracá estavam se organizando na cooperativa, justamente para conseguir apoio para a produção, ter acesso às políticas e que o escoamento era a principal dificuldade relacionada ao trabalho com o açaí. De acordo com ele, os produtores realizavam a maior parte de suas vendas individualmente à atravessadores (Entrevista de campo, 2018).

A presidente da AMPAFOZ, explicou que a associação surgiu do esforço das mulheres da comunidade que não tinham voz na antiga associação de moradores e da necessidade de melhorar as condições de vida de suas famílias. A empresa exportadora de açaí que autua no estado também foi um estímulo, pois a existência da associação era um pré-requisito para que conseguissem firmar acordos comerciais e viabilizasse a construção de uma escola na comunidade pela empresa, o que se realizou. Posteriormente a associação passou a organizar, também, vendas coletivas a órgãos públicos. Informou que a associação tem toda documentação exigida para cadastro na CONAB. Declarou conhecer a PGPM-BIO e ter uma “noção” dos procedimentos necessários para receber a subvenção, disse que outras associadas também conhecem, mas acreditava que ninguém tinha feito cadastro. Segundo ela, o funcionário da empresa de exportação que faz o acompanhamento das produtoras falou em uma reunião sobre a política de preço mínimo e fez isso para explicar onde a empresa se baseava para definir o preço de compra. A Associação nunca acessou a subvenção, porque suas vendas eram sempre pelo preço mínimo (empresa exportadora) ou acima (poder público). Para além das vendas coletivas, segundo ela, cada associada vendia sua produção individualmente e comumente para um atravessador morador da comunidade. Quando perguntada sobre o apoio ao extrativista para acessar a PGPM-BIO individualmente, ela disse que a Associação conta com o trabalho das mulheres associadas, que não tinham nem estrutura (computador, internet) nem gente com conhecimento para esse trabalho. Assim como o presidente da COOPMAZ, ela ressaltou que a principal dificuldade ligada a produção do açaí era o escoamento (Entrevista de Campo, 2019).

Ambos os presidentes afirmaram que não haviam sido procurados ou procuraram a CONAB para fazer as capacitações ou receber material informativo sobre as políticas. Disseram, ainda, que as capacitações ocorridas em suas comunidades foram sobre o manejo do açaí. Eles apontaram que seria “muito importante” para os extrativistas fazer as capacitações sobre as políticas e os procedimentos para acessá-las. Mas, ressaltou a presidente da AMPAFOZ, “(...) fazer com quem conhece o que é o trabalho do açaí aqui, na comunidade, e do jeito que a gente fala” (Entrevista de Campo, 2019) indicando que tanto a mensagem quanto o mensageiro precisam ter relação com o modo de vida e trabalho dos produtores.

Da aplicação do questionário, constatou-se que todos os respondentes atendiam ao perfil da amostra e que haviam realizado vendas abaixo do preço mínimo nos anos em que foram feitos os levantamentos. Indicaram, também, que não receberam a SDPE e que a maioria possuía os documentos pessoais necessários para fazer o cadastro junto a CONAB. Do total de 27 entrevistados, 26 tinham os documentos CPF e Carteira de Identidade.

Com relação a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), parte representativa dos extrativistas (20) participavam de vendas ao poder público que exigia essa declaração. Desse modo, a DAP era conhecida por todos e 20 produtores declararam possuí-la dentro da validade. Segundo relatório de 2019 do Portal Brasileiro de Dados Abertos (2019), Mazagão era o município com maior número de DAP ativas (2.522) do estado do Amapá. O grande número de produtores com documentação pessoal e DAP confirmou a hipótese de que extrativistas vinculados a organizações coletivas formais atenderiam essas exigências. Esse recorte difere do encontrado por Viana (2015) que em uma análise de abrangência nacional sobre o alcance da PGPM-BIO, identificou a DAP e documentos pessoais como um gargalo para os acesso a subvenção pelos extrativistas e também de Lomba, Filocreão e Silva (2020) que apontaram ser a DAP um limitante para os agricultores familiares e extrativistas acessarem políticas públicas no Amapá.

Outras duas exigências para o cadastro eram o e-mail e a conta bancária. Esta última era também comum entre os extrativistas, 21 deles tinham conta ou poupança, muitos em função do recebimento de benefícios do governo estadual ou federal. O e-mail, entretanto, não era tão comum, apenas 3 produtores declaram usá-lo, 13 não conheciam e 11 sabiam o que eram, mas não tinham. Quanto ao acesso à internet, questão tratada também nas reuniões dos grupos focais, todos foram unânimes em dizer que o funcionamento é irregular e em alguns pontos das comunidades para quem tem celular e “chip” de operadoras específicas de telefonia móvel. Mesmo assim, serve apenas para enviar receber mensagens de “whatsapp”. Como esperado, o uso de meios eletrônicos para acesso as informações e procedimentos burocráticos em áreas sem infraestrutura adequada de internet são um gargalo para que o beneficiário de políticas públicas possam acessar seu direito.

O questionário permitiu, também, aferir o conhecimento sobre a existência da PGPM-BIO entre os respondentes. A grande maioria, 70% dos respondentes ou 19 entre os 27 participantes, desconheciam a existência da política. Dentre os 8 que a conheciam, dois eram vinculados a COOPMAZ e as outras seis a AMPAFOZ. Apenas um dos extrativistas conhecia alguém que havia recebido a subvenção.

Mesmo os tinham informações sobre a política, o conhecimento sobre os procedimentos necessários para acessá-la foi classificado por 4 deles, com “muito pouco” e 3 como “pouco”. Um apenas declarou ter “bom conhecimento” dos procedimentos. Pelos grupos focais foi possível saber que as extrativistas da AMPAFOZ tomaram ciência da política pela reunião com o funcionário da empresa de exportação como já relatado pela presidente da associação, mas não tentaram realizar o cadastro junto a CONAB. Elas não conheciam produtores que receberam a subvenção. Os vinculados a COOPMAZ, um participou de reunião em outra cooperativa em Macapá em que técnicos falaram sobre a política de preço mínimo, ele não conhecia quem tivesse recebido a SDPE. O outro sabia da política por intermédio de amigos de outra comunidade situada em Macapá que haviam recebido a subvenção e o estimularam a fazer o cadastro. Mas, ele não chegou a fazer o pedido da subvenção. Os conhecimentos dos extrativistas sobre a política, confirmou parcialmente a nossa hipótese de seleção dos respondentes do questionário, uma vez que a grande maioria não conhecia da PGPM-BIO, mas entre os que dela tinham ciência, a maioria foi por meio de organização formal.

Nos grupos focais, foram lembrados os procedimentos que eram necessários para receber a subvenção e pedido aos produtores, que sabiam previamente da existência da PGPM-BIO, que eles apontassem até 4 motivos pelos quais eles não se interessaram ou não tentaram recebê-la. As respostas, com opções previamente estabelecidas e considerando a maior constância, foram nessa ordem: a) não emitem notas fiscais na venda individual ao atravessador; b) não tinham acesso à internet e/ou equipamentos de informática; c) acreditavam que o valor a ser recebido não compensariam os gastos; e; d) burocracia. Para detalhar o item c, foi pedido a eles que indicassem, sem opções pré-definidas, quais seriam os gastos por ordem de importância. Dois foram os mais presentes nas respostas: impostos na emissão de notas fiscais e deslocamentos. O mesmo foi pedido com relação ao item d, mas sem o critério de importância e com opções pré-definidas. As respostas com mais constância foram: envio de documentos pela internet, preenchimento de formulários, usar e-mail e fazer cadastro.

Aos demais participantes dos grupos focais, que desconheciam a PGPM-BIO, foi perguntado se eles emitiam notas quando realizavam vendas individuais aos atravessadores e todos responderam que não. As notas só eram retiradas quando a venda era feita ao poder público, dada a exigência. Vale ressaltar que a venda aos atravessadores corresponde, segundo o total dos respondentes, mais da metade do total comercializado durante a safra. A maioria (17) dos 19 entrevistados que não conheciam a política também declaram acreditar que a emissão da nota fiscal para a venda individual exigiria pagamento de impostos.

Para cruzar as informações sobre a emissão de notas e seus custos foi realizada a entrevista com funcionário do posto fiscal da SEFAZ. Ele confirmou que é incomum a emissão de notas para a venda individual de produtores de açaí. Apontou que normalmente são os presidentes de associações que procuram o posto quando fazem a venda coletiva para órgãos públicos. Segundo ele, a nota pode ser emitida pela internet, mas considerando a dificuldade de acesso e o preenchimento, eles optam por se deslocarem até o posto para emissão. Ressaltou, que não há cobrança de nenhum imposto ou taxa sobre o extrativismo de açaí no estado. Quando perguntado se a SEFAZ organiza capacitações ou treinamentos aos produtores sobre como emitirem as notas e sobre os impostos, ele afirmou que desconhece qualquer ação desse tipo na secretaria e que os produtores têm muitas dúvidas.

Para além da crença no custo em impostos, a questão da não emissão de nota fiscal na venda individual ao atravessador está, também, relacionada com a organização do extrativista e da governança existente na base da cadeia produtiva, como demonstram Superti, Pegler, e Araújo (2018). O açaí in natura parece muito rapidamente, ele tem que ser vendido em no máximo 24 h depois da extração, o mais comum é que a colheita aconteça pela manhã e a venda até o final da tarde (Pesquisa de Campo, 2019). Via de regra, o produtor e sua família depois do trabalho de extração não fazem registros da produção (quanto foi colhido em cada dia de trabalho, horas trabalhadas, quantidade vendida, valor recebido, dados do comprador) que lhe permita ter mais controle e fazer notas fiscais posteriormente. As vendas são informais e diretamente ao atravessador, que tende a ser o mesmo por várias safras seguida e que vai até as comunidades.

O atravessador não é apenas o comprador do produto, mas uma pessoa próxima ao produtor e em quem ele confia e lhe traz informações sobre o mercado (preços, qualidade, previsão de colheita em outras comunidades) e presta pequenos favores como deslocamento de familiares, adiantamento de valores, transporte de mercadorias e estabelece com a família extrativista laços de amizade. Trata-se de um empreendedor informal que quando não é morador, visita com frequência a comunidade onde compra o açaí e fecha com os extrativistas acordos informais de compra antecipada com base em quantidades. Os preços são estabelecidos na hora da entrega da produção pelo atravessador conforme valor de mercado. Os produtores via de regra reconhecem e cumprem o acordo de venda, mesmo quando existem outras possibilidades de comercialização por maior valor (Diário de Campo, 2019).

Mesmo participando de organizações coletivas, o extrativista tem no atravessador o agente mais frequente para o escoamento. Na grande maioria das vezes, ele é o único que enfrenta e arca com os custos das estradas de terra com grandes atoleiros, típicos do inverno amazônico, e longas viagens de barco para retirar a produção. Dada a perecibilidade do fruto, o produtor não tem opção de barganhar o preço de comercialização e seu afastamento do varejo urbano também o coloca em uma situação frágil e suscetível quanto ao relacionamento com o atravessador que se torna pessoal e um compromisso moral pelos favores prestados (SUPERTI, PEGLER, ARAÚJO, 2018)

Segundo Barney (2002) esse modelo de governança é classificada como relacional e baseada na informalidade estabelecida pelo relacionamento de confiança, amizade, e boa-fé entre os agentes. A emissão da nota fiscal, exigiria que os extrativistas fossem treinados para fazer o controle de sua produção e que assumissem como prática a formalização do ato da venda, alterando aspectos que constituem o modelo de governança tradicionalmente constituído.

Esse modelo de governança aponta que laços de confiança e proximidade são importantes para a tomada de decisão dos extrativistas. Vale lembrar que o único extrativista do grupo respondente que chegou a fazer o cadastro da CONAB foi aquele que tomou ciência dela por amigos também extrativistas. Isso sinaliza que a rede de contatos de comercialização e entre as comunidades, que é uma das formas que os produtores se valem para obter informações de pessoas em quem confiam, tem importância no processo de divulgação da política de preço mínimo e na decisão de empenhar esforços para acessá-la. Contudo, pelo resultado deste levantamento, a PGPM-BIO está pouco difundida nessa rede, provavelmente pelo diminuto número de produtores que receberam valores pela política.

Outro elemento importante da não emissão da nota fiscal está relacionada ao item c da resposta dos extrativistas e diz respeito ao custo que ela geraria em impostos. Essa é uma interpretação equivocada e muito presente entre os respondentes da pesquisa. A atividade extrativa de açaí no Amapá é isenta da cobrança de impostos, tanto do ICMS como já apontado, como de qualquer outro tipo de imposto e tem isenção da taxa de emissão. Não há necessidade de agendamento para o atendimento. Contudo, os custos de deslocamento são reais uma vez que a precariedade da internet nas comunidades rurais impede que esse meio possa ser utilizado.

Em entrevista, servidora da Superintendência Regional da CONAB no Amapá afirmou que a necessidade de mais capacitações e divulgação da PGPM-BIO é um problema conhecido e que o enfrentamento será organizado somando esforços com outros órgãos e com a equipe de extensão rural do estado que tem maior penetração junto as comunidades rurais. Porém, segundo ela, “o grande obstáculo é a informalidade da cadeia” que a capacitação por si só não vai resolver. A saída, na sua opinião, seria estimular e dotar as associações e cooperativas de condições mínimas para assistir os produtores e promover as vendas formais também aos atravessadores, mas isso ultrapassa o que a companhia tem condições de fazer.

Quando perguntada sobre o uso da internet como meio de acesso a política de preço mínimo disse que não seria possível ter postos de atendimentos em todos os municípios dado os custos e que o uso da internet seria uma opção ao atendimento presencial. Mas, ela reconhece que a infraestrutura do estado é precária. Apontou que o acesso à internet seria uma das condições mínimas que as entidades coletivas dos produtores deveriam ter.

Com relação a burocracia que envolvem os procedimentos para receber a SDPE, disse que essa é uma queixa constante dos produtores. Apontou que são necessários procedimentos mínimos para assegurar que o recebimento seja feito por quem tem direito e dentro das regras, principalmente considerando a limitação dos recursos alocados na execução da política. Sinalizou, porém, que aqueles que definem as regras e procedimentos “nem sempre estão aqui no dia a dia e conhecem a realidade das comunidades” e que “formas mais simplificadas como o uso do “Whatsaap” poderiam ajudar. Para ela, “mudar isso não é simples, a companhia, como todo serviço público, tem suas burocracias e o ministério também”.

A fala da servidora da CONAB nos aponta que o processo de implementação e execução da política de preço mínimo envolve níveis hierárquicos de decisão em uma lógica “top down”. Isso dificulta a reelaboração das regras e estratégias para o acesso e exigem um esforço maior dos que são responsáveis por fazer chegar a política pública até os beneficiários.

Sistematizando os dados colhidos na pesquisa foi possível compor o quadro 01 abaixo. Na coluna “motivos” estão os principais elementos relacionados a motivação indicada pelos extrativistas que tinham ciência da PGPM-BIO e também aquelas depreendidas das respostas dos demais respondentes e entrevistados. Na coluna “gargalos” estão os elementos estruturais, estratégias e meios que envolvem a execução da política e o funcionamento da cadeia que geram dificuldades no acesso a SDPE e se relacionam com o motivo indicado na primeira coluna.

Quadro 01: Motivos e Gargalos

MOTIVOS		Gargalos	
Informação	Desinformação quanto a existência da PGPM-BIO.	Divulgação e Capacitações	
	Pouca informação sobre as exigências e os procedimentos de acesso a política.		
	Informação sobre recebimento da SDPE pouco difundida na rede de comercialização e contato entre comunidades extrativistas		
	Informação equivocada sobre impostos na emissão de notas fiscais.		
Nota fiscal	Ausência de emissão de notas fiscais na venda individual ao atravessador.	Informalidade da cadeia produtiva	Governança relacional prevalente na cadeia. Falta de controle da produção pelos extrativistas Não atuação das organizações coletivas formais nas vendas aos atravessadores
Custo para realizar os procedimentos de acesso a PGPM-BIO Acesso à internet e equipamentos de informática		Infraestrutura de Internet e Inclusão digital	
Burocracia (envio de documentos pela internet, preenchimento de formulários, usar e-mail e cadastro)		Uso de meios que não condizem com a realidade dos produtores.	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2018 e 2019.

Apesar do recorte específico da pesquisa, seus resultados ajudam a compreender o cenário que produz o não acesso dos extrativistas a subvenção. Entre os motivos, o item “informação” chama a atenção e coloca em evidência a pequena penetração da política pública entre esses beneficiários. Aponta, também, que informações equivocadas sobre impostos vinculados a nota fiscal criam falsas dificuldades e desestímulo entre os extrativistas. Quanto aos gargalos, a informalidade da cadeia e a infraestrutura de internet e inclusão digital são os de maior complexidade. O primeiro envolve hábitos enraizados culturalmente, relacionamentos pessoais e um modelo de governança que não favorece a formalização. O segundo exige significativos investimentos de ampliação e qualificação em áreas onde os serviços públicos básicos ainda não estão plenamente disponíveis.

Considerações finais

A implementação de políticas públicas em contexto amazônico se depara com importantes desafios, mesmo quando aquelas políticas são resultados de um processo democrático incluindo seus beneficiários e por isso com maior chance de ser adequada a realidade dos interessados. Os resultados da pesquisa mostram que a PGPM-BIO, apesar de partir de reivindicações dos trabalhadores rurais, muito pouco atinge os extrativistas de açaí no norte do país e em particular no Amapá.

Dois pontos principais encontrados nesta pesquisa explicam os gargalos da implementação da PGPM-BIO na cadeia do açaí. O primeiro diz respeito ao reconhecimento da diversidade sociocultural da região e suas especificidades ao se desenhar meios e estratégias de acesso do público beneficiário a política. Uma possibilidade de superação seria dotar o executor na ponta da política pública, neste caso os extensionistas rurais e agentes locais da Conab, de maior discricionariedade e flexibilidade para lidar com os obstáculos ao acesso, simplificando-os. Em segundo lugar, o enfrentamento de problemas históricos, em específico, a precariedade das infraestruturas e dos serviços públicos insuficientes para atender e acompanhar populações pouco acostumadas a lidar com processos administrativos.

Por sua vez, no século XXI e particularmente no contexto atual de isolamento físico das pessoas em função da pandemia, acesso à energia elétrica e a internet é fundamental. A fratura digital existente tem como consequência a exacerbação das desigualdades na governança da cadeia produtiva. A inclusão digital efetiva poderia ampliar a participação da base na cadeia produtiva e ganhar poder de negociação, diminuindo o oportunismo dos outros agentes no processo de governança. Assim, a informalidade da cadeia, que hoje atua muitas vezes em desfavor dos extrativistas, poderia virar uma força de soberania dos circuitos curtos, assim como reforçar sua posição de negociação frente a figura do atravessador que exerce a liderança na comercialização desta cadeia no Amapá.

Por fim, queremos destacar o papel fundamental da extensão rural na região Amazônica. Os últimos dados da CONAB (2020), mostram um aumento do número de extrativistas beneficiários da PGPM-BIO em 2020 (município de Mazagão) como resultante da expansão das ações de capacitação e treinamentos da companhia e da atuação das organizações dos extrativistas. Contudo, a assistência técnica e extensão rural são frágeis no estado do Amapá e não alcançam parte significativa dos produtores (FILOCREÃO; SILVA, 2020), a pesar de ser ferramentas essenciais para empoderamento das organizações coletivas dos agricultores familiares e extrativistas. Inclusive, para dotá-las de melhores condições materiais e promover a integração das ações das diversas políticas destinadas a esse mesmo público. Isso poderia fazer a diferença na difusão de informações qualificadas e na atuação e alcance das organizações coletivas dos produtores. Na hora em que a política de PGPM-BIO foi alterada para abranger o fruto da juçara (conhecido com açaí da Mata Atlântica) no estado de São Paulo, onde a população agrícola é mais familiarizada com contratualizações públicas e privadas, é fundamental repensar a essência dessas políticas não somente em termos ecológicos, mais também em termos de empoderamento e soberania social.

Agradecimentos

Agradecemos ao Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu que por meio do edital FEDER-CET/BIO-CUL – 3/2017 apoiou o projeto “Açaí’ação” do qual esta pesquisa é parte e a Universidade Federal da Paraíba pelo apoio financeiro através edital 03/2020 – Produtividade em Pesquisa PROPESQ/PRPG/UFPB, código do projeto de pesquisa no SIGAA 13592-2020.

Referências

BONETI, L. W. As políticas públicas no contexto do capitalismo globalizado: da razão moderna à insurgência de processos e agentes sociais novos. In **PRACS**, Macapá, n. 5, p. 17-28, dez. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DE AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Bioeconomia da floresta: a conjuntura da produção florestal não madeireira no Brasil. Brasília: MAPA/SFB, 2019.

CONAB. Boletim da Sociobiodiversidade. Brasília: CONAB, v. 2, n.04, 2018. Disponível em <<http://www.conab.gov.br>>

CONAB. Boletim da Sociobiodiversidade. Brasília, CONAB, v. 3, n. 01, 2019. Disponível em <<http://www.conab.gov.br>>

DYE, T. D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

HÖFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. In **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, nov. 2001.

IBGE. Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) 2018 (data de referência: 31/12/2018), IBGE, Estimativa da população 2018 (data de referência: 1/7/2018). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br> acesso em 16.03.2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE. Produção da Extração Vegetal e Silvicultura 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020

- LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, Jul./ago. 1972.
- LOWI, T. J. American business, public policy, case studies, and political theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.
- LYNNL, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980
- LOMBA, R. M; FILOCRAO, A. S. M; SILVA, I.C. Políticas de Desenvolvimento Territorial no Sul do Amapá. In *PRACS*, Macapá, v. 13, n. 2, p. 271-284, jul./dez. 2020
- MARTINOT, J. F.; PEREIRA, H. dos S.; SILVA, S. C. P. da. Coletar ou Cultivar: as escolhas dos produtores de açaí-da-mata (*Euterpe precatoria*) do Amazonas. *Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília*, v. 55, n. 4, p. 751-766, 2017.
- MEAD, L. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits", *Policy Currents*, Fevereiro: 1-4. 1995.
- MELO, L. P. de. Avaliação da adoção e impactos do sistema de agricultura com uso de corte e queima no Município de Mazagão. 2017. Dissertação (Mestrado) – Fundação Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Macapá.
- PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986
- PINTO, Uzian. Políticas Públicas de Fomento a Cadeia do Açaí: Subvenções Estatais e Distribuição de Renda em uma Dinâmica Econômica de Fronteira. 2019. Dissertação (Mestrado) Fundação Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação em Estudos de Fronteira, Macapá.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. 3 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990.
- PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTO. Relatório de Quantitativo de DAPs Ativas. 2019. Disponível em: <http://dados.mda.gov.br> Acesso em 01/04/2021.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- SOUZA, E. C. M. Política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade: avaliação econômica de uma política pública. 2018. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília. 2018
- SUPERTI, E.; PEGLER, L.; ARAUJO, M. The Governance of Emerging Value Chains and their Impacts on Traditional Communities. In *International Journal of Humanities and Social Science*, v. 8, p. 24-35, dez. 2018.
- [SUPERTI, E.](#) Políticas Públicas e Integração Sul Americana das Fronteiras Internacionais da Amazônia Brasileira. In *Novos Cadernos NAEA*, v. 14, p. 321-332, 2011.
- SUPERTI, E.; SILVA, G. V. Comunidades Quilombolas na Amazônia. In *Confins (Paris)*, n.23, p.11-31, 2015.
- TRAD, L. A. B. Grupos Focais : Conceitos, procedimentos e reflexões basedas em experiências com o uso da técnica em pesquisa de saúde. In *Physis Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.19, n. 3, p. 777-796, 2009.

VIANA, J. P. Operacionalização da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade 2009 – 2013: Há espaço para crescer. Texto para discussão. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 2015.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.