



Avaliação do Resultado da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) no combate à pobreza

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Gestão de Políticas Agropecuárias - ENAP/ENAGRO.

Aluno: Juliana Martins Torres

Orientador(a): Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

Brasília – DF

Nov/2020

Avaliação do resultado da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) no combate à pobreza

Autor: Juliana Martins Torres
Companhia Nacional de
Abastecimento (Conab)

Resumo: a Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) tem como um dos seus objetivos a garantia de renda ao agricultor familiar extrativista mediante a concessão de subsídio para vendas abaixo do preço mínimo. Entre os beneficiários da política, existe um elevado percentual de pobreza e extrema pobreza, valor que chegou a 62% em 2019 utilizando os parâmetros do Programa Bolsa Família. Dessa forma, o estudo avaliou o resultado indireto da PGPM-Bio em elevar a renda dos produtores acima das linhas de pobreza e extrema pobreza. Verificou-se um resultado positivo da política no combate à pobreza, sendo que houve uma redução de 77% dos extrativistas que estavam em situação de extrema pobreza e um aumento de 47% dos que possuíam renda *per capita* superior a R\$178,00. Contudo, apenas 29% dos produtores que tinham renda *per capita* declarada inferior a R\$178,00 conseguiram superar essa linha de pobreza.

Palavras chave: Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio); Agricultor familiar extrativista; Avaliação de Resultado; Combate à pobreza.

Introdução

A atividade extrativista gera impacto positivo na proteção ao meio ambiente, contribuindo com a redução do desmatamento e, assim, minimiza os efeitos das mudanças climáticas. Além disso, preserva a forma de organização social das populações que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (CONAB, 2020e). Entretanto, os baixos rendimentos oriundos do extrativismo podem levar as famílias a uma situação de vulnerabilidade e ao desestímulo ao exercício da atividade.

Souza (2018) assinala que o extrativismo necessariamente agrega o papel de comercialização e, portanto, é considerado um conjunto de sistemas de exploração de produtos da floresta destinados ao mercado, seja ele local, regional, nacional ou mesmo internacional. Nessa perspectiva o extrativismo é tratado como uma atividade econômica, diferente de uma simples tarefa de coleta ou caça para o próprio consumo. Assim, várias cadeias produtivas têm em sua base de sustentação os produtores extrativistas, como no caso do babaçu, castanha-do-Brasil, mangaba, umbu, pinhão, açaí, cacau, piaçava, e tantos outros produtos vegetais não madeireiros.

Há, todavia, indícios que mercados para produtos extrativos apresentam falhas em seu funcionamento. Informação incompleta e bens públicos (ou quase públicos) são exemplos de falhas presentes nesse mercado. Para tais falhas de mercado, a literatura econômica justifica a existência de políticas públicas para a correção.

Em relação a todo esse contexto de política de preços mínimos, mercado de produtos da sociobiodiversidade, extrativismo e avaliação de políticas públicas, esta pesquisa avalia qual o resultado do subsídio concedido pela Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) na renda dos extrativistas e se esse é capaz de retirá-los da situação de pobreza. Como base da pesquisa, a primeira seção do artigo apresenta os conceitos de políticas públicas e pobreza. Já a segunda aborda critérios e procedimentos para avaliação de políticas públicas. A terceira seção apresenta os principais aspectos da PGPM-Bio. Finalmente, a quarta dedica-se a métodos e procedimentos para avaliação dessa política. Por fim, a quinta seção avalia o resultado PGPM-Bio no combate à pobreza no ano de 2019.

1. Política Pública e Pobreza: elos conceituais

Políticas públicas e pobreza são conceitos usualmente utilizados, e de certa forma compreendidos, de maneira distinta por leigos e por especialistas. No entanto, quando se busca uma conceituação formal desses termos, é possível encontrar uma infinidade de definições.

Entre as definições usuais de políticas públicas, destacam-se duas que melhor se adéquam a este estudo. Para Souza (2003), política pública seria o processo no qual governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real. Já segundo Saravia (2007), uma política pública seria um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade, de acordo com as estratégias dos diversos grupos que participam do processo decisório.

Dessas definições, sobressai-se o elemento da busca pela mudança de uma realidade social. Em 2015, as Nações Unidas se reuniram para decidir sobre novos caminhos que permitissem a melhora na vida das pessoas em todos os lugares, definindo 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para Agenda 2030. O objetivo número um é acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares (NAÇÕES UNIDAS, 2020). Tradicionalmente a pobreza é definida como um baixo nível de renda. Não obstante, existe uma série de outros fatores que podem ser considerados para definir um indivíduo como pobre, como o não acesso a certos bens públicos essenciais.

Para reduzir a pobreza, é necessário ampliar sua conceituação e desenhar formas rigorosas para mensurá-la. Incluir dimensões adicionais de privação para mensurar a pobreza permite desenhar políticas mais eficazes para o seu combate (WORLD BANK, 2018). Sen (2010) vê a pobreza na perspectiva de privação de capacidades básicas, ou seja, das liberdades substantivas de levar o tipo de vida que se tem razão para valorizar. Para Haughton e Khandker (2009), pobreza é a privação de bem-estar que limita a capacidade do indivíduo de participar da sociedade. Pessoas pobres frequentemente estariam desprovidas de capacidades chaves, como uma renda adequada, educação, saúde, poder e liberdade política.

Já no estudo de Narayan et al. (2000), são colhidas definições de pobreza dos próprios pobres. Essa definição revela a importância dos aspectos psicológicos da pobreza, como a vergonha, estigma e humilhação que a condição traz. São citadas a falta de voz, de poder e de independência, que levam à exploração. Também é mencionada a falta de acesso a estradas,

transporte, água potável, eletricidade, roupa adequada, saúde, educação e saneamento, ausências que são agravadas no meio rural.

Para mensurar a pobreza, o estudo do World Bank (2018) introduz uma medida multidimensional que inclui consumo, educação e infraestrutura básica. Ao utilizar essa metodologia, o nível de pobreza mundial aumenta em 50% em comparação a quando é utilizada apenas fatores monetários. Além disso, o estudo explora como a desigualdade dentro de uma família, por exemplo, a diferença entre homens e mulheres, pode afetar o perfil global da pobreza e que as políticas não cheguem aos pobres em domicílios não classificados como pobres.

O IBGE (2019), ao calcular a pobreza monetária, verificou que 25,3% da população brasileira viviam nessa condição em 2018, nos padrões do World Bank, que considera pobre, nos países de rendimento médio-alto como o Brasil, a população com rendimentos inferiores a US\$ 5,50 PPC por dia. Ao analisar fatores não monetários, o estudo apontou que, no mesmo ano, 27,6% dos brasileiros possuíam restrição à educação, 3,1% à proteção social, 12,8% às condições de moradia, 37,2% aos serviços de saneamento básico e 20,1% à Internet. Outra constatação do IBGE (2017) é que a incidência da pobreza monetária, em 2016, era maior nos domicílios do interior dos Estados do que nas capitais. Isso está alinhado com a realidade global, pois, segundo as Nações Unidas (2017 apud IBGE, 2017), a pobreza está 80% concentrada em áreas rurais.

Nesse cenário, percebe-se o desafio do Brasil para atingir o objetivo estabelecido na Agenda 2030 de erradicação da pobreza está intimamente correlacionado com a necessidade de implementação de políticas públicas que colaborem com o alcance desse fim.

2. Critérios e Procedimentos para Avaliação de Políticas Públicas

As políticas públicas visam, como já destacado, a atingir resultados ou as mudanças desejadas no mundo real. Para verificar se elas de fato conseguem atingir seus objetivos, é fundamental a realização do processo de avaliação tanto antes quanto após sua implementação. Um ponto central da avaliação é promover maior efetividade dos recursos públicos, por meio de exclusão de gastos ineficientes ou pouco produtivos, para que a população tenha acesso a serviços de qualidade. Dessa forma, pode-se fazer mais com os mesmos recursos e permite-se a alocação de recursos baseada em evidências (BRASIL, 2018b).

Para isso, as avaliações devem ser executadas em caráter permanente e integrada ao ciclo de políticas públicas (BRASIL, 2018b). No início desse ciclo, ela deve ser realizada por meio da análise *ex ante*, para verificar se a política responde a um problema bem delimitado e pertinente.

Observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado. Assim, minimiza-se a detecção posterior de erros de formulação que poderiam ter sido previstos e mitigados (BRASIL, 2018a). Já as avaliações *ex post* visam mensurar como uma política pública se saiu na prática, bem como estimar o provável desempenho dela no futuro. Os resultados do processo de avaliação permitem o aprimoramento, reforma ou revogação de uma política (WU et al., 2014).

Existem diversas categorias de avaliação *ex post*, mas, em geral, essas buscam responder três grupos de questões. Perguntas descritivas para saber o que está ocorrendo, que se concentram nos processos, condições, relações organizacionais e pontos de vista das partes interessadas. Perguntas normativas, que fazem o paralelo do que está ocorrendo ao que deveria ocorrer, avaliando atividades e se as metas estão sendo alcançadas ou não. Por fim, perguntas de causa e efeito, que se concentram na atribuição, questionando a diferença que a intervenção exerce nos resultados (IMAS E RIST, 2009 apud GERTLER, 2018).

Nesse último grupo, enquadram-se as avaliações de resultado (*outcomes*) e impactos (*impacts*). As avaliações de impacto buscam medir mudanças de longo prazo promovidas sobre o aspecto ou a perspectiva futura de seus beneficiários ou grupo que se inserem. O foco é medir as mudanças diretamente atribuíveis à intervenção estatal. Para isso, é necessário conseguir isolar o resultado que é devido à política sob análise daquilo que é consequência de eventos simultâneos (BRASIL, 2018b).

Esse isolamento é feito mediante um contrafactual, ou seja, o resultado que os beneficiários da política teriam alcançado na ausência dessa. O contrafactual em si não pode ser observado, sendo estimado por meio de um grupo de comparação que seja estatisticamente idêntico, em média, ao grupo de tratamento na ausência do programa (GERTLER, 2018).

Já as avaliações de resultado estudam de forma exploratória os indicadores de resultados e impactos esperados com a política no curto prazo decorrentes diretamente da intervenção. Ela baseia-se na observação dos indicadores quantitativos, ou no uso de metodologias quantitativas exploratórias, e no levantamento de percepção dos resultados da política, segundo os seus usuários finais (BRASIL, 2018b).

Para medir os resultados, utilizam-se indicadores de resultados por meio do modelo lógico, ferramenta que exhibe de forma sistemática a racionalidade da estrutura da intervenção em andamento e que é apoio tanto para avaliações *ex ante* quanto às avaliações *ex post*. Existem diversas formas de montar um modelo lógico, o apresentado pelo Guia Prático de Análise *ex post*

da Presidência da República (BRASIL, 2018b) o divide em cinco componentes – insumos, processos, produtos, resultados e impactos – e exhibe a lógica causal entre eles, explicitando os mecanismos por meio dos quais visa-se a obter os resultados e impactos indicados a curto, médio e longo prazos, como apresentado na Figura 1.

Figura 1 - Componentes do modelo lógico



Fonte: BRASIL, 2018b

A partir do modelo lógico é possível testar a consistência do encadeamento lógico desses componentes, orientando e identificando fragilidades na execução da intervenção com foco nos resultados e impactos pretendidos. Na avaliação *ex post*, a ferramenta permite comparar o que era esperado da política com o que se realizou até o momento atual a partir de indicadores vinculados a cada um dos componentes (BRASIL, 2018b). Para este estudo, será realizada uma avaliação de resultado, tendo em vista que os dados secundários disponíveis não possuem informações de um grupo de controle que permita a criação de uma situação contrafactual para uma avaliação de impacto.

3. Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio)

A atividade agrícola é uma atividade de risco por depender fortemente de recursos naturais e de processos biológicos, além de ser influenciada por fenômenos econômicos. Os agricultores podem ter fortes prejuízos financeiros com uma seca inesperada, uma geada forte, uma quebra de safra ou uma baixa repentina nos preços (EMBRAPA, 2018). Dessa forma, governo atua nessa atividade com políticas públicas que visam estabilizar as oscilações desse mercado. Nesse contexto, surgiu a Política de Garantia de Preços Mínimo (PGPM) em 1943, com a criação da

Comissão de Financiamento da Produção (CFP).

O governo federal utiliza a PGPM para mitigar fatores que impactam o preço dos produtos e dos insumos agrícolas e conseqüentemente afetam a renda do produtor, como condições climáticas de cada região, períodos de safra e entressafra, ataque de pragas e doenças, dentre outros (BRASIL, 2020). Dessa forma, a PGPM tem o objetivo de diminuir oscilações na renda dos produtores rurais e assegurar uma remuneração mínima, atuando como balizadora da oferta de alimentos, incentivando ou desestimulando a produção e garantindo a regularidade do abastecimento nacional (CONAB, 2020d). De acordo com o Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966, os preços mínimos básicos serão definidos levando em conta os diversos fatores que influem nas cotações dos mercados, interno e externo, e os custos de produção (BRASIL, 1966).

Em 2008, a Lei nº 11.775/2008 alterou a Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992. A nova regulação dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, possibilitando o pagamento direto de subvenção a produtos de origem extrativa, comercializados por agricultores familiares, viabilizando uma equalização de preços quando a comercialização ocorrer com valor inferior ao preço mínimo fixado pelo governo federal (BRASIL, 2008). A partir dessa alteração legislativa, nota-se uma inovação na PGPM que até então, era focada em diminuir oscilações na renda dos grandes produtores. Essa mudança surge em um contexto de políticas voltadas à Agricultura Familiar com referencial pautado pela construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental (GRISA E SCHNEIDER, 2015).

Em 2009, a Conab inicia os pagamentos de subvenção da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) no lançamento do Plano Nacional de Promoção das Cadeia de Produtos da Sociobiodiversidade. Para esse plano, consideram-se produtos da sociobiodiversidade aqueles:

bens e serviços (produtos finais, matérias primas ou benefícios) gerados a partir de recursos da biodiversidade, voltados à formação de cadeias produtivas de interesse dos povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares, que promovam a manutenção e valorização de suas práticas e saberes, e assegurem os direitos decorrentes, gerando renda e promovendo a melhoria de sua qualidade de vida e do ambiente em que vivem (BRASIL, 2009).

Diniz e Cerdan (2017) ainda abordam o conceito de cadeia produtiva da sociobiodiversidade como sendo um sistema integrado e harmônico composto por atores independentes e por uma sucessão de processos. Nesse sistema, povos e comunidades tradicionais além de simplesmente comercializar e consumir produtos da sociobiodiversidade também se expressam culturalmente incorporando valores e saberes locais.

Sociobiodiversidade é, portanto, a introdução do homem no conceito de biodiversidade, que segundo Nogueira et al (2005), envolve:

(a) totalidade dos recursos vivos, ou biológicos, e dos recursos genéticos, e seus componentes, tendo um potencial de uso econômico significativo, sendo base para atividades agrícolas, pecuárias, pesqueiras e florestais, bem como para a indústria de biotecnologia (NOGUEIRA, SALGADO e NASCIMENTO JUNIOR, 2005, p. 4).

Diniz e Cerdan (2017) ainda abordam o conceito de cadeia produtiva da sociobiodiversidade como sendo um sistema integrado e harmônico composto por atores independentes e por uma sucessão de processos. Nesse sistema, povos e comunidades tradicionais além de simplesmente comercializar e consumir produtos da sociobiodiversidade também se expressam culturalmente incorporando valores e saberes locais.

Sociobiodiversidade é, portanto, a introdução do homem no conceito de biodiversidade, que segundo Nogueira et al (2005), envolve: “a totalidade dos recursos vivos, ou biológicos, e dos recursos genéticos, e seus componentes, tendo um potencial de uso econômico significativo, sendo base para atividades agrícolas, pecuárias, pesqueiras e florestais, bem como para a indústria de biotecnologia”. (NOGUEIRA, SALGADO e NASCIMENTO JUNIOR, 2005, p. 4)

Diegues et al (2000) afirmam, ainda, que sociobiodiversidade não pertence apenas ao mundo natural, mas também ao cultural e social. Portanto, as espécies são objeto de conhecimento, de domesticação e uso, fonte de inspiração para mitos e rituais das sociedades tradicionais e, finalmente, mercadoria para as sociedades modernas. Fica evidente, portanto, que o objetivo da PGPM-Bio vai além de garantir renda às populações que possuem formas próprias de organização social, mas também fomentar a proteção ao meio ambiente, contribuir com a redução do desmatamento e, conseqüentemente, minimizar os efeitos das mudanças climáticas (CONAB, 2020e).

Segundo o estudo de Souza (2018), a PGPM-Bio incentiva o fortalecimento de cadeias produtivas ligadas ao meio ambiente e contribui para o desenvolvimento sustentável de municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Como consequência há um desestímulo ao êxodo rural. Povos e comunidades tradicionais podem continuar no campo, onde se reconhecem e possuem formas próprias de organização social, ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

No estudo de Arnold (1994), é enfatizada a importância do extrativismo na economia rural dos países em desenvolvimento. Ele argumenta que muitos agricultores complementam suas rendas por meio da coleta e comercialização de produtos, como alimentos florestais,

medicamentos, plantas e lenha. A renda dessas atividades tende a ser particularmente importantes durante períodos de queda dos preços agrícola, secas ou outras emergências.

O fácil acesso aos produtos da floresta torna atividade atrativa aos mais pobres, especialmente mulheres, que utilizam os produtos tanto para venda como para as necessidades de alimentação e medicação da família. No entanto, algumas das atividades mais simples fornecem muito baixo retorno para o trabalho, e pode, portanto, contribuir apenas na subsistência de curta duração (ARNOLD, 1994).

Nesse cenário, a PGPM-Bio busca garantir que o agricultor familiar recebe na venda de seu produto o mínimo para cobrir seu custo de produção, que é composto majoritariamente pela remuneração da mão-de-obra nos produtos extrativistas (CONAB, 2020b). Entre o período de 2009 a 2019, a PGPM-Bio já subvencionou mais de R\$ 65 milhões para milhares de extrativistas em todo país permitindo o aumento da renda e contribuindo para o desenvolvimento de povos e comunidades tradicionais (CONAB, 2020a).

A partir dessa narrativa, nota-se a relevância do estudo da PGPM-Bio, que em 2019 completou 10 anos de operação. Ela tem potencial de contribuir no ODS erradicação da pobreza, ao transferir renda aos extrativistas, e no ODS que busca tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos (NAÇÕES UNIDAS, 2020).

4. Métodos e Procedimentos

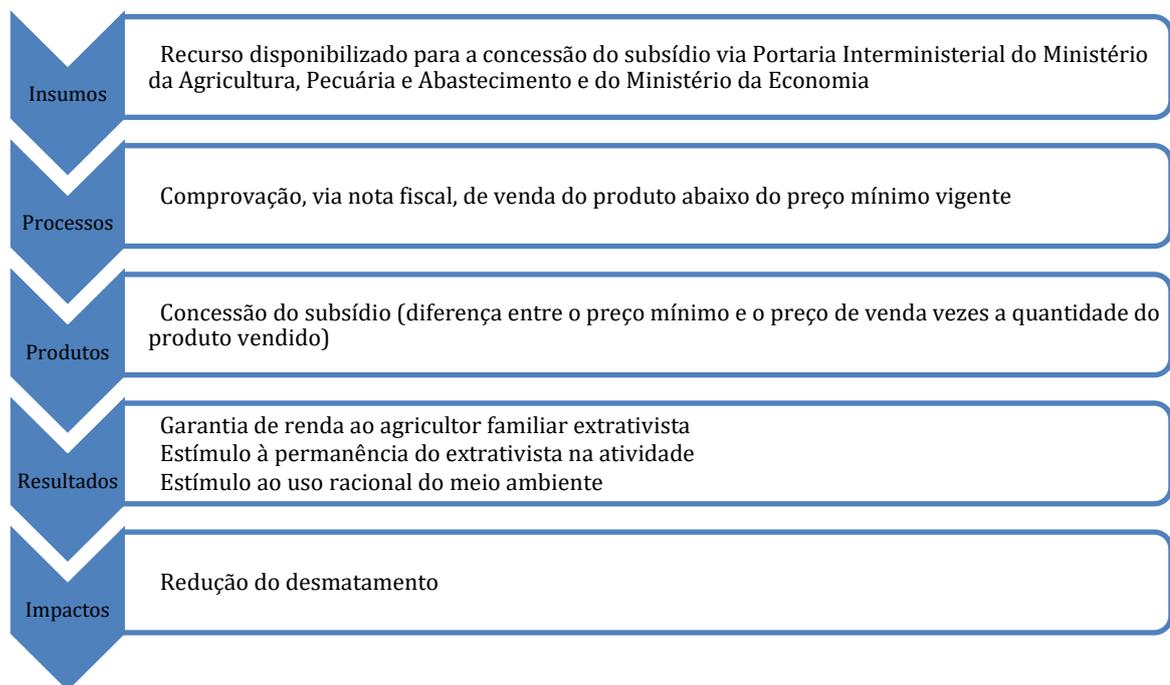
O modelo lógico apresentado na seção 2 é uma ferramenta útil para a avaliação de políticas públicas permitindo a visualização dos objetivos esperados e os passos para atingi-los, relacionando indicadores para cada um desses passos. Para construir o modelo da PGPM-Bio, partimos de sua finalidade: “proporcionar, por meio de subvenção econômica, o pagamento de um bônus ao produtor extrativista, que comprovar a venda de produto extrativo, por preço inferior ao mínimo fixado pelo Governo Federal, fomentando, assim, a proteção ao meio ambiente por meio de seu uso racional” (CONAB, 2020c, p. 1).

Fica evidente que o objetivo de longo prazo da política é promover a proteção ambiental, mitigando o problema do desmatamento, sendo o subsídio concedido aos agricultores familiares extrativistas o meio para alcançá-lo. A partir do Manual de Operações da Política (CONAB, 2020c) e dos demais documentos estudados, podemos montar o seguinte modelo lógico apresentado na Figura 2.

Nota-se que no modelo lógico apresentado não se tem como resultado esperado o objeto

desta pesquisa: a política como instrumento eficaz para a redução da pobreza. De fato, a PGPM-Bio não foi desenhada com esse intuito, sendo que seu público-alvo não está restrito a produtores que tenham renda até determinado valor. Contudo, ao analisar o perfil de renda declarada pelos produtores que participaram da política em 2019 (Tabela 1), nota-se que 28% estavam em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00) e 34% em situação de pobreza (renda mensal por pessoa entre R\$89,01 até R\$ 178,00 por pessoa) pelos critérios do Programa Bolsa Família (PBF).

Figura 2 - Modelo Lógico da PGPM-Bio



Fonte: Elaboração própria com base no Manual de Operações (CONAB, 2020c)

Tabela 1 - Nível de renda declarada pelos extrativistas participantes da PGPM-Bio em 2019

Nível de renda ¹	Nº de extrativistas	%
Situação de extrema pobreza (renda <i>per capita</i> de até R\$89,00)	2.608	28%
Situação de pobreza (Renda <i>per capita</i> entre R\$89,01 até R\$ 178,00)	3.192	34%
Renda <i>per capita</i> superior a R\$ 178,00	3.525	38%
Total Geral	9.325	100%

Fonte: Sican e DAP (elaboração própria)

A partir desse elevado percentual de beneficiários vivendo em situação de extrema pobreza ou de pobreza, este estudo verifica se o resultado “garantia de renda ao agricultor familiar extrativista” seria capaz elevar a renda dos produtores acima das linhas de pobreza e extrema pobreza do Bolsa Família. Esse seria então um resultado indireto da política, gerado a partir do resultado direto de garantia de renda. Segundo Cotta (1998), os resultados indiretos são aqueles não previstos nos objetivos da política, podendo ser tanto positivos quanto negativos. Resultados indiretos, de acordo com Almeida (2018), podem surgir a partir dos objetivos e a partir dos resultados diretos.

Entre as diversas linhas de pobreza existentes, a linha definida pelo PBF foi escolhida pela relevância do programa de transferência de renda no combate à pobreza no Brasil e pelo fato de seus valores já estarem na moeda local. O indicador utilizado para medir esse resultado será o percentual de extrativistas que se encontravam com a renda *per capita* inferior a R\$178,00, ou seja, engloba tanto os em condição de pobreza quanto os em extrema pobreza, e conseguiram superar essa faixa de renda após a adição da subvenção, equação 1. O cálculo da renda *per capita* após a subvenção está expresso na equação 2, a renda familiar declarada no Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e Demais Agentes (Sican) foi somada ao valor do subsídio anual recebido, obtido no Sistema de Subvenção da Sociobiodiversidade (Sisbio), o qual foi dividido pelo número de meses do ano. Em seguida, a soma foi dividida pela média estadual de número de pessoas por família informado na Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

¹ O nível de renda individual foi obtido a partir da renda familiar declarada pelos produtores no Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e Demais Agentes (Sican) da Conab, dividido média estadual de número de pessoas por família informado na Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

Equação 1 – Indicador de superação da condição de pobreza

$$\text{Indicador} = \frac{\text{n}^\circ \text{ de extrativista com renda inferior à R\$178,00 antes da subvenção} - \text{n}^\circ \text{ de extrativista com renda inferior à R\$178,00 após da subvenção}}{\text{n}^\circ \text{ de extrativista com renda inferior à R\$178,00 antes da subvenção}} * 100$$

Fonte: elaboração própria

Equação 2 – Renda após a subvenção

$$\text{Renda per capita após a subvenção} = \frac{\text{Renda familiar declarada no Sican} + \frac{\text{Valor subvenção recebido em 2019}}{12 \text{ meses}}}{\text{n}^\circ \text{ médio estadual de pessoas por família da DAP}}$$

Fonte: elaboração própria

Cabe destacar algumas limitações nos dados disponíveis que podem afetar os resultados encontrados. Teve-se acesso apenas à renda familiar dos participantes declaradas no Sican, sem possuir o número exato de membros nessas famílias. Para contornar essa situação, dividiu-se essa informação pela média estadual de número de pessoas por família informado na DAP. O valor do subsídio recebido também foi dividido por essa média, tendo em vista que, nos dados analisados, havia apenas um CPF vinculado a cada DAP, então foi feita a divisão para fim do cálculo da renda *per capita* pós subvenção.

Outra limitação é o fato de a renda familiar ser declaratória, podendo não representar a realidade ao ser preenchida incorretamente ou estar desatualizada. Além disso, só se tem a informação da última atualização da renda familiar informada pelo produtor no Sican, o que impede de calcular o resultado em vários anos, pois os beneficiários podem ter participado mais de uma vez e atualizado o dado ao longo dos anos. Dessa forma, será analisado somente o ano de 2019, tomando como premissa que o valor renda disponível no cadastro seria o do último ano de participação.

5. A PGPM-Bio no combate à pobreza: avaliação

No ano de 2019, 9.325 agricultores familiares extrativistas, 68% desses mulheres, participaram da PGPM-Bio, sendo dispendidos pouco menos de R\$ 19 milhões em subvenções. Houve a execução da política em treze estados brasileiros, sendo que o maior número de participantes e de pagamentos de subvenção foram nos estados do Maranhão, Minas Gerais e Paraíba, conforme apresentado na Tabela 2. Por produto, a maioria dos extrativistas coletaram babaçu, 53,31%, 18,5% coletaram pequi e 10,06% pinhão (Tabela 3).

Tabela 2 - Participação da PGPM-BIO por Unidade da Federação em 2019

UF	Nº de Extrativistas	%	Soma de Valor da Subvenção (R\$)	%
MA	4.865	52,17%	R\$ 8.635.728,61	46,02%
MG	2.585	27,72%	R\$ 7.173.968,76	38,23%
PB	730	7,83%	R\$ 1.200.951,18	6,40%
AC	366	3,92%	R\$ 506.647,81	2,70%
PA	235	2,52%	R\$ 423.434,89	2,26%
AP	119	1,28%	R\$ 170.332,34	0,91%
CE	117	1,25%	R\$ 102.918,77	0,55%
PI	106	1,14%	R\$ 87.215,24	0,46%
AM	86	0,92%	R\$ 116.295,23	0,62%
MT	58	0,62%	R\$ 185.734,09	0,99%
SC	34	0,36%	R\$ 120.695,00	0,64%
RO	22	0,24%	R\$ 34.684,22	0,18%
SP	2	0,02%	R\$ 8.000,00	0,04%
Total Geral	9.325	100,00%	R\$ 18.766.606,14	100,00%

Fonte: Sisbio (elaboração própria)

Tabela 3 - Número de extrativistas atendido pela PGPM-BIO em 2019 por produto

Produto	Nº de extrativistas	%
Babaçu (Amêndoa)	4971	53,31%
Pequi	1725	18,50%
Pinhão (fruto)	938	10,06%
Mangaba (fruto)	661	7,09%
Borracha Natural Extrativista (Cernambi)	561	6,02%
Açaí (fruto)	313	3,36%
Umbú	251	2,69%
Macaúba (fruto)	69	0,74%
Cacau Extrativista (amêndoa)	14	0,15%
Andiroba (amêndoa)	8	0,09%
Juçara (fruto)	1	0,01%
Total	9325	100,00%

Fonte: Sisbio (elaboração própria)

Como dito na seção anterior, pela renda familiar declarada no Sican, a maioria dos beneficiários da política em 2019 estava em situação de pobreza ou extrema pobreza pelos critérios do PBF, sendo que 28% estavam em situação de extrema pobreza e 34% em situação de pobreza. Além disso, 44% dos beneficiários indicaram no Sican que participam do PBF.

Indo além dos critérios de pobreza monetária, podemos analisar fatores de restrições de acesso em múltiplas dimensões que afetam a vida desses participantes. Segundo o critério utilizado pelo IBGE (2019), considera-se que pessoas de 15 anos ou mais de idade analfabetas e pessoas de

16 anos ou mais de idade que não possuíam ensino fundamental completo possuem restrição à educação. Pelos dados declarados no Sican, 11,67% dos participantes da PGPM-Bio em 2019 não eram alfabetizados e 55,59% possuíam nível fundamental incompleto, conforme apresentado na Tabela 4. Ou seja, 67,26% dos extrativistas atendidos pela política possuíam restrição relacionada à falta de acesso ao conhecimento.

Outra restrição medida pelo IBGE (2019) é o acesso à internet, o qual verifica se a pessoa possui internet no seu domicílio. Essa informação não está disponível no Sican, mas podemos usar como referência se o cadastro, que é online, foi realizado pelo próprio extrativista ou se foi feito por sua cooperativa, associação ou pela Conab, conforme demonstrado na Tabela 5. Ao analisar os dados tem-se que 58% dos cadastros são realizados pelos próprios produtores, 33% foram realizados pela Conab e 9% pelas cooperativas/associações. Dessa forma, há o indicativo que 42% dos participantes possuem restrição de acesso à internet.

A partir desses dados, percebe-se que os beneficiários da PGPM-Bio possuem tanto características de pobreza monetário quanto não monetária. Entretanto, para este trabalho, será enfatizado o resultado da PGPM-Bio na pobreza monetária.

Tabela 4 - Nível de escolaridade do extrativistas beneficiados pela PGPM-Bio em 2019

Escolaridade	Nº de extrativistas	%
Não alfabetizado	1088	11,67%
Nível fundamental incompleto (1º grau)	5184	55,59%
Nível fundamental completo (1º grau)	1420	15,23%
Nível médio incompleto (2º grau)	564	6,05%
Nível médio completo (2º grau)	978	10,49%
Nível superior incompleto	33	0,35%
Nível superior completo	54	0,58%
Pós-graduação	4	0,04%
Total Geral	9325	100,00%

Fonte: Sican (elaboração própria)

Tabela 5 - Forma de cadastrados no Sican dos extrativistas atendidos pela PGPM-Bio em 2019

Cadastrado por	Nº de Extrativistas	%
Cooperativa/Associação	834	9%
Conab	3099	33%
Próprio	5392	58%
Total Geral	9325	100%

Fonte: Sican (elaboração própria)

Entre os beneficiários que se encontravam em situação de extrema pobreza, ou seja, possuíam renda *per capita* inferior a R\$ 89,00, após a adição da subvenção em 2019, 23% permaneceram nessa situação, 76% passaram para situação de pobreza e 1% superou a situação a pobreza (Tabela 6). Ou seja, apesar de apenas 1% ter conseguido superar a situação de pobreza, um percentual relevante conseguiu sair da situação de extrema pobreza. Já entre os beneficiários que se encontravam em situação de pobreza, renda *per capita* entre R\$89,01 até R\$ 178,00, 48% permaneceram nessa condição e 52% a superaram (Tabela 7).

Tabela 6 - Nível de renda dos extrativistas que se encontravam em situação de extrema pobreza após a adição da subvenção

Nível de renda	Nº de extrativistas	%
Situação de extrema pobreza (renda <i>per capita</i> de até R\$89,00)	608	23%
Situação de pobreza (renda <i>per capita</i> entre R\$89,01 até R\$ 178,00)	1974	76%
Renda <i>per capita</i> superior a R\$ 178,00	26	1%
Total Geral	2.608	100%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Sican e do Sisbio

Tabela 7 - Nível de renda dos extrativistas que se encontravam em situação de pobreza após a adição da subvenção

Nível de renda	Nº de extrativistas	%
Situação de pobreza (renda <i>per capita</i> entre R\$89,01 até R\$ 178,00)	1.544	48%
Renda <i>per capita</i> superior a R\$ 178,00	1.648	52%
Total Geral	3.192	100%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Sican e do Sisbio

A Tabela 8 mostra a comparação entre a situação de pobreza monetária dos beneficiários antes e após participação na PGPM-Bio. Com a concessão da subvenção houve uma queda de 77% dos participantes que se encontravam na condição de extrema pobreza e um aumento de 10% dos na condição de pobreza, aumento proveniente dos extrativistas que transitaram da situação de extrema pobreza para a de pobreza. Além disso, houve um aumento de 47% dos extrativistas com renda *per capita* superior a R\$178,00. Nesse novo cenário, 56% dos extrativistas estariam classificados como não pobre no critério do PBF, contra 38% no cenário original.

Tabela 8 - Condição de pobreza após a concessão da subvenção da PGPM-BIO

Nível de renda	Nº de extrativistas antes da subvenção	%	Nº de extrativistas após a subvenção	%	Varição
Situação de extrema pobreza (renda <i>per capita</i> de até R\$89,00)	2.608	28%	608	6,5%	-77%
Situação de pobreza (renda <i>per capita</i> entre R\$89,01 até R\$ 178,00)	3.192	34%	3.518	37,7%	10%
Renda <i>per capita</i> superior a R\$ 178,00	3.525	38%	5.199	55,8%	47%
Total Geral	9.325	100%	9.325	100%	

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Sican e do Sisbio

Dos 5.800 dos participantes que se encontravam com renda *per capita* de até R\$178,00 antes da subvenção, 4.126 desses permaneceram nessa condição após a adição da subvenção. Utilizando equação 1, temos que a garantia de renda ao agricultor familiar extrativista teve como efeito indireto a elevação da renda dos produtores acima da linha de pobreza em 29% dos casos. Apesar desse percentual não indicar a superação da condição de pobreza pela maioria dos extrativistas que se encontravam em situação de pobreza e extrema pobreza, não se pode desprezar a relevância da mudança de patamar dos produtores que se encontravam na situação de extrema pobreza, sendo que 77% saíram dessa situação após a adição do subsídio, e o aumento de 47% do grupo de produtores com renda *per capita* superior à linha de pobreza.

Conclusão

Políticas públicas visam a concretizar mudanças desejadas pela sociedade e a erradicação da pobreza em todas as suas formas é o objetivo número um de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas. A PGPM-Bio não tem como objetivo direto reduzir os níveis de pobreza entre seus beneficiários. Não obstante, ao garantir renda a um público com altos percentuais de pobreza monetária e indicadores de pobreza não monetária, como baixo acesso ao conhecimento e à internet, tem o efeito indireto de combate à pobreza.

O resultado obtido a partir da avaliação da política no combate à pobreza foi de que, no ano de 2019, a PGPM-Bio obteve um resultado positivo no combate à pobreza entre os extrativistas, sendo que houve uma redução de 77% dos extrativistas que estavam em situação de extrema pobreza e um aumento de 47% dos que possuíam renda *per capita* superior a R\$178,00. Contudo, apenas 29% dos produtores que tinham renda *per capita* declarada inferior a R\$178,00

conseguiram superar essa linha de pobreza. Ou seja, a política não foi suficiente por si só para superação da condição de pobreza sob a perspectiva financeira na maioria do público que se encontrava nessa situação ou abaixo dela e, nessa perspectiva, não haveria o estímulo desses permanecerem na atividade. Dessa forma, caso seja intenção do governo a manutenção da atividade extrativista, tendo como premissa que essa contribui com a redução do desmatamento, faz-se necessária uma revisão da política a fim de verificar se custo de mão de obra utilizado para calcular o preço mínimo está adequado, o que pode ser objeto de futuras pesquisas.

Outro ponto é que a política não atua nos aspectos de pobreza não monetária e fatores como a baixa escolaridade e falta de acesso à internet podem ser limitantes à participação na política. Na avaliação realizada por Souza (2018), é apontado que a falta de acesso à informação e habilidade com processos burocráticos exclui grande parte dos beneficiários que tem direito a subvenção. O autor, ao analisar os dados de 2009 a 2017, constatou que a baixa abrangência da PGPM-Bio, sendo que o número de produtores que participaram da política ficou abaixo de 10% do número que poderia acessá-la em todos os anos analisados. Sendo assim, faz-se necessário o aumento da cobertura da política, sendo que esse pode ser atingido com a ampliação de ações de divulgação e orientação junto ao seu público-alvo.

Outra recomendação, a partir desta pesquisa, é da necessidade de atuação do governo com outras políticas que enfoquem em levar educação e acesso à internet a essas comunidades. Com a melhoria nessas restrições os agricultores familiares extrativistas podem melhorar seus processos de produção e comercialização aumentando seus rendimentos.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Liliane de. **Método para Identificação de Resultados e Impactos Indiretos de Projetos Tecnológicos**. Orientador: Carlos Fernando Jung. 2018. Teses (Mestrado em Engenharia de Produção) - Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2018.

ARNOLD, J.E.M. 1994. **Nonfarm Employment In Small-Scale Forest-Based Enterprises: Policy And Environmental Issues**. The Environmental and Natural Resources Policy and Training Project - EPAT. Madison: University of Wisconsin-Madison, 1994, nº 11.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018, v. 1.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República *et al.* **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, 2v.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 79, de 19 de dezembro de 1966.** Institui normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produto agropecuários e adota outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0079.htm#:~:text=Institui%20normas%20para%20a%20fixa%C3%A7%C3%A3o,lhe%20s%C3%A3o%20conferiras%20pelo%20art>. Acessado em: 08/08/2020.

BRASIL. **Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008.** Institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário; altera as Leis nos 11.322, de 13 de julho de 2006, 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 11.524, de 24 de setembro de 2007, 10.186, de 12 de fevereiro de 2001, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.177, de 12 de janeiro de 2001, 11.718, de 20 de junho de 2008, 8.427, de 27 de maio de 1992, 10.420, de 10 de abril de 2002, o Decreto-Lei no 79, de 19 de dezembro de 1966, e a Lei no 10.978, de 7 de dezembro de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2008]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11775.htm#:~:text=Institui%20medidas%20de%20est%C3%ADmulo%20%C3%A0,de%2027%20de%20setembro%20de>. Acessado em: 06 de set. 2020.

BRASIL. Ministério Da Economia. **Apoio à comercialização agrícola.** Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/politica-agricola-e-meio-ambiente/atuacao-spe/apoio-a-comercializacao-agricola>>. Acessado em: 06 de set. 2020.

BRASIL. Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministro de Estado do Meio Ambiente. **Portaria Interministerial nº 239 de 21 de julho de 2009.** Estabelece orientações para a implementação do Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade, e dá outras providências. Brasília, 21 de jul. 2009.

CONAB. **Compêndio de Estudos Conab: Sociobiodiversidade Interação do Homem, Mercado e Natureza.** Brasília: Conab, 2020a, v.25.

CONAB. **Custos Sociobiodiversidade - Extrativismo - Agosto/2019.** Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/custos-de-producao/planilhas-de-custo-de-producao/item/download/32146_ebf793cc2db1926569d680ce7a958351>. Acessado em: 09 de set. 2020b.

CONAB. **Manual de Operações (MOC): Título 35 – Subvenção direta ao produtor extrativista (SDPE).** Disponível em: <https://www.conab.gov.br/images/arquivos/moc/35_SUBVENCAO_DIRETA_AO_PRODUTOR_EXTRATIVISTA_SDPE.pdf>. Acessado em: 20 de set. 2020c.

CONAB. **Preços Mínimos.** Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/precos-minimos>>. Acessado em: 06 de set. 2020d.

CONAB. **Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio).** Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/precos-minimos/pgpm-bio>>. Acesso em: 06 de set. 2020e.

COTTA, Tereza. **Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto.** Revista do Serviço Público, ano 49, n. 2, p. 103–124, abr./jun. 1998.

DIEGUES, A. C., ARRUDA, R. S., SILVA, V. C., FIGOLS, F. A., & ANDRADE, D. **Os Saberes Tradicionais e a Biodiversidade no Brasil.** Ministério do Meio Ambiente, NUPAUB-Núcleo de pesquisas sobre populações humanas e áreas úmidas brasileiras da Universidade de São Paulo. 2000.

DINIZ, J.D.A.S.; CERDAN, C. Produtos da sociobiodiversidade e cadeias curtas: aproximação socioespacial para uma valorização cultural e econômica. In: GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar.** Porto Alegre: Editora UFRGS, 2017, p. 259-280.

EMBRAPA. **VISÃO 2030. O Futuro da Agricultura Brasileira.** Brasília: 2018.

GERTLER, P. J. et al. **Avaliação de Impacto na Prática.** 2. ed. Washington DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial, 2018.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil.** In: Grisa, C.; Schneider, S. (orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS. 2015.

HAUGHTON, Jonathan.; KHANDKER, Shahidur. R. Handbook on poverty and inequality. Washington, DC: World Bank, 2009. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11985/9780821376133.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 09 de ago. 2020.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2017.** Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019.** Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

JAMES, CATHY. **Theory of Change Review: A Report Commissioned by Comic Relief.** London: Comic Relief, 2011.

NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

NARAYAN, NARAYAN; PATEL, RAJ; SCHAFFT, KAI; RADEMACHER, ANNE; KOCH-SCHULTE. **Voices of the poor: can anyone hear us?** New York: Oxford University Press, 2000.

NOGUEIRA, J. M.; SALGADO, G.; e NASCIMENTO JUNIOR, A. **Plano de Negócios, unidades de conservação e diversidade biológica: lógica empresarial como alternativa de gestão ambiental?** VIII Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente. EBAPE/FGV. 2005.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas; coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. Cap. 1, p. 19-42.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. Revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa**. CADERNO CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

SOUZA, Ênio. **Política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade: Avaliação econômica de uma política pública**. Orientador: Jorge Madeira Nogueira. 2018. 64 p. Tese (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília. 2018.

WORLD BANK. **Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle - Overview**. Washington DC: The World Bank, 2018.

WU, Xun; RAMESH, M., HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. Avaliação de Políticas Públicas. In: WU, Xun; RAMESH, M., HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014. Cap. 6, p. 117-137.