

**ANÁLISE ECONÔMICA:  
POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS  
PARA PRODUTOS DA SOCIOBIODIVERSIDADE**



**Presidente da República**

Jair Messias Bolsonaro

**Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**

Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias

**Diretor-Presidente da Companhia Nacional de Abastecimento**

Newton Araújo Silva Júnior

**Diretor-Executivo de Operações e Abastecimento**

Bruno Scalon Cordeiro

**Diretor-Executivo Administrativo, Financeiro e de Fiscalização**

José Ferreira da Costa Neto

**Diretor-Executivo de Gestão de Pessoas**

Cláudio Rangel Pinheiro

**Diretor-Executivo de Política Agrícola e Informações**

Guilherme Soria Bastos Filho

**Superintendência de Gestão da Oferta (Sugof)**

Wellington Silva Teixeira

**Gerência de Produtos da Sociobiodiversidade (Gebio)**

Ianelli Sobral Loureiro

# **ANÁLISE ECONÔMICA: POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS PARA PRODUTOS DA SOCIOBIODIVERSIDADE**

**SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO DA OFERTA  
GERÊNCIA DE PRODUTOS DA SOCIOBIODIVERSIDADE**

**Resposável Técnico: Ênio Carlos Moura de Souza**

**Brasília, janeiro de 2020**

Copyright © 2020 – Companhia Nacional de Abastecimento – Conab  
Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.  
Disponível também em: <<http://www.conab.gov.br>>  
ISSN: 2448-3710  
Impresso no Brasil

**Compêndio de Estudos da Conab:** publicação da Companhia Nacional de Abastecimento cujo objetivo é promover o debate e a circulação de conhecimento nos segmentos da agropecuária, abastecimento e segurança alimentar e nutricional.

**Responsável Técnico:** Ênio Carlos Moura de Souza

**Revisão ortográfica:** Luiza Aires

**Projeto gráfico:** Guilherme Rodrigues

**Ilustração e diagramação:** Luiza Aires

**Normalização:** Thelma Das Graças Fernandes Sousa – CRB-1/1843

Catálogo na publicação: Equipe da Biblioteca Josué de Castro

338.43(81)(05)

C737c Companhia Nacional de Abastecimento.

Compêndio de Estudos Conab / Companhia Nacional de Abastecimento. – v. 1 (2016- ).  
- Brasília: Conab, 2016-

Irregular

Disponível também em: <http://www.conab.gov.br>

ISSN: 2448-3710

1. Agricultura. 2. Abastecimento. 3. Segurança alimentar. 4. Agronegócio. I. Título

**Distribuição gratuita:**

**Companhia Nacional de Abastecimento**

SGAS Quadra 901 Bloco A Lote 69, Ed. Conab - 70390-010 – Brasília – DF

(61) 3312-6267

<http://www.conab.gov.br> / [geint@conab.gov.br](mailto:geint@conab.gov.br)

## SUMÁRIO

Introdução .....	8
1. Sistema de Preços Mínimos .....	10
1.1. Instrumentos de Política de Preço Mínimo .....	11
2. Análise Econômica da PGPM-Bio.....	14
2.1. Arcabouço teórico: Hipóteses simplificadoras .....	14
2.1.1. Preço mínimo fixado abaixo do preço médio de mercado.....	15
2.1.2. Preço mínimo fixado acima do preço médio de mercado.....	15
2.2. Relaxando as Hipóteses simplificadoras. ....	16
2.2.1. Breve estudo de caso do umbu no norte de Minas Gerais. ....	18
2.2.2. Breve estudo de caso da amêndoa de babaçu no Maranhão .....	19
3. Análise social da PGPM-Bio.....	22
4. Análise ambiental da PGPM-Bio .....	23
Considerações Finais .....	24
Referências .....	27

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Elasticidade preço da demanda .....	11
Figura 2 – Curva de oferta em mercados competitivos .....	12
Figura 3 – Preço mínimo inicialmente fixado abaixo do preço de mercado .....	15
Figura 4 – Preços mínimo fixado acima do preço médio de mercado .....	16
Figura 5 – Efeito do preço mínimo no mercado de umbu, no norte de Minas Gerais em 2017 .....	19
Figura 6 – Efeito do preço mínimo no mercado de amêndoa de babaçu no estado do Maranhão em 2017 .....	20

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Renda total do produtor depois da subvenção.....	22
---	----

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CONAB	COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO
MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEAD	Secretaria Especial da Agricultura Familiar
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PGPM-Bio	Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade
SDPE	Subvenção Econômica ao Produtor Extrativista
PEVS	Produção Extrativa Vegetal e Silvicultura
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
PCT's	Povos e Comunidades Tradicionais
PNPSB	Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade
CVMP	Custo Variável Médio de Produção
CMg	Custo Marginal
CT	Custo Total
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

## INTRODUÇÃO

A Política de Garantia de Preços Mínimos tem por objetivo garantir uma receita mínima aos produtores por meio do estabelecimento do preço mínimo para diversos produtos agropecuários e extrativos. Assim, o governo federal espera dirimir riscos inerentes ao processo produtivo agropecuário e garantir a regularidade do abastecimento do país, interferindo na decisão dos produtores de continuar ofertando, ou não, mesmo diante de situações adversas de mercado. No Brasil a política está presente desde o final da primeira metade do século XX.

O controle de estoques para abastecimento interno é a forma pela qual o governo influencia a dinâmica de mercado dos produtos primários de maior impacto na economia nos curto e médio prazos. Portanto, quando o preço cai demais e prejudica os produtores, devido a excesso de oferta, o governo compra o produto pagando o preço mínimo e forma estoques, retirando o excesso do mercado, fazendo com que o preço volte a patamares mais elevados. Por outro lado, se o preço subir demais e surgirem sinais de desabastecimento, com potenciais efeitos negativos sobre a sociedade, o governo pode abrir mão dos estoques existentes, ofertando o produto e estimulando a queda dos preços de mercado. (PINDYCK; RUBINFELD, 2006).

Desde a sua idealização vários instrumentos foram desenhados para expressar, na prática, o que a teoria econômica sinalizava sobre a intervenção estatal no mercado, no tocante à criação de estoques e à fixação de preços de garantia para produtos agropecuários de interesse do governo. Dentre os instrumentos formulados no decorrer dos anos, a Subvenção Econômica Direta ao Produtor Extrativista – SDPE, instituído em 2009<sup>1</sup>, tem o objetivo de abranger produtos nativos advindos do trabalho extrativo.

O funcionamento do SDPE permite que o preço mínimo seja fixado para produtos não passíveis de formulação de estoque, mas permite a intervenção fazendo transferência de renda direta ao produtor e, assim, influenciando na sua decisão de continuar ofertando, mesmo sob circunstâncias desfavoráveis, que podem ocorrer nos curto e médio prazos.

Esse mecanismo é válido tanto para produtores extrativistas, pois eles usufruem da riqueza de oferta de produtos dados pela biodiversidade brasileira e por meio do uso sustentável tiram o seu mantimento e de sua família, quanto para o estado – que tem a oportunidade de intervir no mercado sem a necessidade de carregar estoques.

Para Lescure *et al.* (1994) apud Afonso (2012), o extrativismo necessariamente agrega o papel de comercialização e, desse modo, 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, mangaba, umbu, pinhão, açaí, cacau, piaçava, e tantos outros produtos vegetais não madeiros<sup>2</sup>.

1 Lei N.º 8.427, de 27/05/1992 (alterada pelo Art. 48 da Lei 11.775, de 17/09/2008) cria as condições para a instituição do instrumento SDPE.

2 A classificação de produtos vegetais não madeiros deste trabalho segue aquela já estabelecida pelo IBGE – instituto brasileiro de geografia e estatística, que consta na PEV's - Produção da extração vegetal e silvicultura, 2017. Dezesete produtos são amparados pela PGPM-Bio em 2018 e a maioria deles estão listados na pesquisa do instituto.

O mercado primário de produtos vegetais extrativos não madeireiros movimentou em 2018 R\$ 1,6 bilhão para os produtores extrativistas. Se levarmos em consideração os produtos vegetais extrativos madeireiros esse montante cresce para R\$ 4,3 bilhões, segundo o IBGE. Os principais produtos extrativos vegetais não madeireiros no ano em questão foram o pó cerífero com R\$ 189,2 milhões, a castanha do pará com R\$ 130,9 milhões, o babaçu com R\$ 92,1 milhões, o açaí com R\$ 592 milhões e a erva mate com R\$ 468,4 milhões.

Todavia, os indícios apontam para uma estrutura de falha de mercado para produtos extrativos. Informação incompleta e bens públicos (ou quase públicos) são exemplos de falhas presentes nesse mercado. A literatura econômica justifica a existência de políticas públicas para a correção de tais falhas de mercado. Souza (2006) define políticas públicas como um sistema de relações entre formulação, resultados e o ambiente. Já Birrer (2014) afirma ser um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que se orienta à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos. Nesse sentido, ambos os autores expressam políticas públicas como ações que objetivam afetar as relações existentes entre os agentes econômicos para produzir determinado resultado, desejado pelos seus formuladores. Portanto, fica clara a importância da intervenção do estado no mercado de produtos da sociobiodiversidade, como faz a política de preços mínimos.

Nas primeiras seções deste texto, a Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade – PGPM-Bio é analisada sob a luz da teoria econômica. Ou seja, o instrumento que possibilita a execução desta política é analisado em condições ideais, seguindo uma série de hipóteses de simplificação, bem como conceitos microeconômicos que garantem a validade da análise, de forma a se criar condições de entendimento do mecanismo econômico da política, reforçado por uma exemplificação de estudo de caso.

Nas seções 3 e 4 são realizadas uma breve análise das dimensões social e ambiental da política, respectivamente. Nas considerações finais são ressaltados temas que envolvem a implementação e melhoria do instrumento, bem como aspectos operacionais da política, por parte do órgão executor, junto ao público beneficiário.

## 1. SISTEMA DE PREÇOS MÍNIMOS

*“Os mercados raramente estão isentos de intervenção governamental. Além de criar impostos e conceder subsídios, os governos quase sempre regulam mercados (até mesmo os competitivos) de diversas formas”. (PINDYCK; RUBINFELD, 2006, p. 45)*

O sistema de preços é o mecanismo mais comum de intervenção em mercados com vistas a combater suas falhas. Assim, no que concerne a minimizar falhas de mercados agropecuários, a garantia de preços mínimos para produtos agropecuários é um mecanismo amplamente utilizado desde o fim da primeira metade do século XX no Brasil. Ao longo dos anos tem sido uma política de gestão da oferta de determinados produtos pelo governo. (COSTA, 2015).

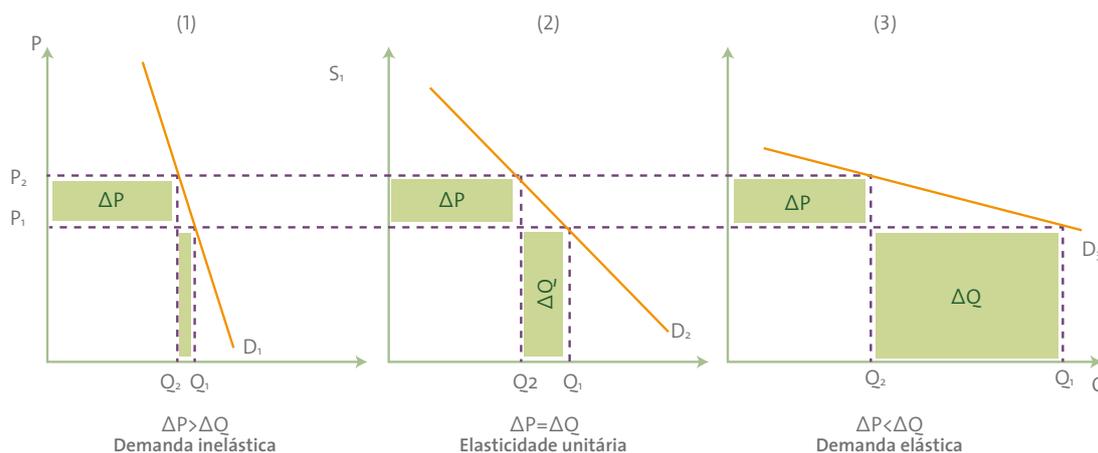
O controle de estoques para abastecimento interno é a forma pela qual o governo influencia a dinâmica de mercado dos produtos primários de maior impacto na economia no curto e no médio prazos. Assim, quando o preço cai demais e prejudica os produtores devido a excesso de oferta, o governo compra produção ao preço mínimo e forma estoques, retirando o excesso do mercado, fazendo com que o preço volte a patamares desejados. Se o preço subir demais e sinais de desabastecimento aparecerem na sociedade, o governo pode abrir mão dos estoques feitos, ofertando produto e influenciando na queda dos preços de mercado. (PINDYCK; RUBINFELD, 2006).

Nesse processo de influenciar os preços de mercado é necessário saber qual a elasticidade-preço dos produtos em questão (PINDYCK; RUBINFELD, 2006). Isso permite saber em que dimensões as políticas podem impactar os mercados em que são aplicadas e quais produtos precisam de intervenção por estarem mais propensos ao desabastecimento.

Segundo Costa (2015), um dos critérios para que o produto agropecuário seja elegível para compor a pauta é apresentar inelasticidade de preços, ou seja, que variações nas quantidades causem variações menores, proporcionalmente, na demanda (Figura 1). Produtos com demanda inelástica tendem a ser produtos de características essenciais para determinada sociedade, pois os demandantes estão pouco dispostos a abrir mão do seu consumo, dada determinada variação nos preços. Assim, as oscilações nas quantidades negociadas são menores do que nos preços. (PINDYCK; RUBINFELD, 2006).

Assim, o propósito do preço mínimo seria proteger a renda do produtor e garantir o abastecimento, influenciando a decisão do ofertante de se manter no mercado, mesmo diante de questões adversas, que indiquem condições futuras desfavoráveis, condições essas que poderiam ser determinantes para a saída do produtor da atividade.

FIGURA 1 – ELASTICIDADE PREÇO DA DEMANDA



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com a política de preços mínimos temos, por conseguinte, a garantia para o consumidor do abastecimento em termos de produção agrícola. Cabe ressaltar que no caso de produtos nativos, ou seja, aqueles na pauta da PGPM-Bio, esse critério não se faz necessário, em parte pela dificuldade em saber qual a elasticidade preço de cada produto nativo e em parte pelo fato da política ter dimensões sociais e ambientais – abordadas no próximo tópico, além da dimensão econômica. A questão da elasticidade nesse caso será importante para o dimensionamento do valor da subvenção a ser desembolsado pelo governo – assunto que será abordado no tópico da dimensão econômica da PGPM-Bio.

## 1.1. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE PREÇO MÍNIMO

Do exposto percebe-se como a teoria econômica explica o mecanismo de interferência governamental ao fixar um preço mínimo em determinado mercado e intervir comprando o excesso (e posteriormente vendendo, quando escasso) quando o preço de mercado estiver abaixo do mínimo. A operacionalização do mecanismo ocorre por meio de diversos instrumentos.

Desde 1943, quando a Comissão de Financiamento da Produção - CFP foi criada, e de 1945, quando os primeiros preços mínimos foram estabelecidos – para os produtos: arroz, feijão, milho, amendoim, soja e semente de girassol, – o governo federal opera a política de preços mínimos por meio dos instrumentos: Aquisição do Governo Federal - AGF, e o Empréstimo do Governo Federal - EGF.

No primeiro (AGF), o governo adquire a produção agrícola pagando o preço mínimo por ela. Desta maneira, isso apenas ocorre quando há excesso de produto e o preço abaixo do mínimo, sendo este o instrumento que traduz de forma prática o que a teoria ensina. No segundo instrumento (EGF), o governo financia a estocagem da produção através de empréstimos aos produtores e no fim do contrato, aquela produção pode ser vendida ao governo federal pelo preço mínimo ou não. Nesse caso, o instrumento de política tira do governo a responsabilidade de carregar e gerir o estoque durante determinado período, mas tem os mesmos objetivos do primeiro instrumento. (CERQUEIRA *et. al.*, 2015; COSTA, 2015 e CONAB, 2016b).

Com o tempo e as dificuldades de gerir os estoques públicos, o governo federal foi criando outros instrumentos para continuar o apoio ao produtor sem necessariamente ter que carregar estoques. Tal estratégia também permitiria a inclusão de produtos não possíveis de serem estocados (perecíveis, por exemplo) ou de não interesse em estocar (produtos não essenciais para o abastecimento nacional, por exemplo). Assim, em 1996 é criado o Contrato de Opção de Venda para Produtos Agropecuários – COVPA, e o Prêmio de Escoamento do Produto – PEP.

O COVPA trata-se de uma negociação de título em leilão público com preço futuro de compra para o produto agrícola de acordo com o preço mínimo vigente, tendo os produtores o direito, mas não a obrigação, de vendê-los ao governo, ao fim do contrato. No caso do PEP, o governo federal paga um prêmio ao consumidor (indústria ou cooperativas, etc.) que se disponha a pagar aos produtores rurais e/ou cooperativas, o preço mínimo fixado pelo governo federal e realizar o escoamento do produto de sua região de produção. (CERQUEIRA *et al.*, 2015; COSTA, 2015 e CONAB, 2016b).

Em 2004 surgem o Contrato Privado de Opção de Venda - Prop e o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor - Pepro. No Prop, o governo federal concede um prêmio em leilão público ao consumidor que adquirir, em data futura, o produto pelo preço mínimo fixado, por meio de contrato privado de opção de venda lançado em leilão privado. Com o instrumento Pepro, o governo federal paga o prêmio aos produtores rurais ou suas cooperativas, que se disponham a vender e escoar seu produto nas condições e abrangências previstas. (CERQUEIRA *et al.*, 2015; COSTA, 2015 e CONAB, 2016b).

E, finalmente, em 2009, surge a modalidade a Subvenção Direta ao Produtor Extrativista - SDPE que trata da PGPM-Bio: a modalidade de preços mínimos direcionada ao público extrativista e aos produtos nativos. Nessa modalidade de preços mínimos a subvenção econômica se dá na forma de prêmio pago de forma direta (sem intermediação de bolsa de valores, corretores e leilões públicos) ao produtor extrativista que comprovar ter vendido produto nativo – constante da pauta da política abaixo do preço mínimo estabelecido pelo governo federal. A comprovação deve ser feita por meio de notas fiscais, assegurando, então, renda mínima ao produtor que será estimulado, pelo menos no curto e médio prazo, a continuar ofertando o produto. (CONAB, 2018).

Teoricamente, o mecanismo de funcionamento do SDPE interfere no mercado dando sinalizações de preços aos produtores, incentivando a oferta no mercado mesmo que os preços pagos aos produtores estejam abaixo do mínimo estabelecido pelo governo federal, pois o produtor consegue o complemento desse valor, fazendo com que o preço real recebido seja o preço mínimo. Nesses casos, o instrumento irá incentivar produção acima do nível de equilíbrio que seria observado caso não houvesse a política, pois, a garantia de complemento de preço leva o mercado para um novo ponto de equilíbrio, acima do anterior.

Destarte, quando o extrativista decide ofertar determinado produto nativo, irá considerar o preço médio de mercado desse produto e o preço mínimo estabelecido naquela safra pelo governo federal. Caso julgue que a renda a ser obtida com esse produto é maior que o custo de oportunidade de abandonar a atividade e ir, por exemplo, para a agricultura convencional ou outras opções possíveis, ele tenderá a permanecer ofertando produtos nativos. Ao influenciar o produtor a continuar ofertando por meio do mecanismo de preço, a PGPM-Bio revela sua dimensão econômica de interferência no mercado. Através do mesmo mecanismo, a política garante complemento de renda aos produtores extrativistas – que fazem parte de populações, em geral, de baixíssima qualificação, escolaridade e oportunidade. Desta maneira, ela revela uma dimen-

são social de transferência de renda, assim como uma dimensão ambiental, por permitir que povos e comunidades tradicionais tirem seu sustento do manejo dos produtos nativos em situações onde o mercado não o faz.

## 2. ANÁLISE ECONÔMICA DA PGPM-BIO

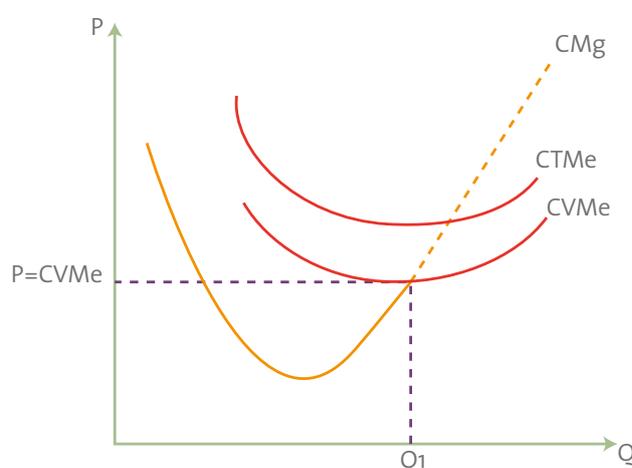
A Política de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade – PGPM-Bio (instrumento SDPE), tem por objetivo regular a oferta de produtos nativos influenciando na decisão de curto e médio prazos do produtor em oferecer o produto no mercado, fixando os preços mínimos em patamar compatível com o custo variável médio de produção<sup>1</sup>. Assim, todas as vezes que o excesso de oferta trazer o preço de mercado para patamares abaixo do mínimo, o produtor teria direito à subvenção, que faz com que a receita da venda seja, na prática, igual ao preço mínimo multiplicado pela quantidade vendida.

A Figura 2 exemplifica como mercados competitivos formulam sua curva de oferta. Segundo Pindyck e Rubinfeld (2006), no curto prazo a empresa escolhe um nível de produção no qual seu custo marginal é igual ao preço desde que seja capaz de cobrir também seus custos variáveis médios, dado que os custos fixos são irreversíveis no curto horizonte de tempo. Logo a curva de oferta corresponde a parte pontilhada na figura.

Neste contexto, quando o governo federal fixa um preço mínimo é de se esperar que este esteja no mesmo patamar do custo variável médio, para que a política seja realmente efetiva em influenciar a tomada de decisão dos produtores em continuar na atividade nos curto e médio prazos. Todavia, não há obrigação por parte do governo nesse sentido. Outros fatores de mercado e questões orçamentárias também são considerados nesse processo (Decreto-Lei N.º 79, de 19/12/1966).

Em suma, quando o governo federal fixar um preço mínimo, algumas reações são possíveis da parte do mercado. Para exemplificar melhor tais situações faremos alguns exemplos apoiados em hipóteses de simplificação, com vistas a facilitar a exposição.

FIGURA 2 – CURVA DE OFERTA EM MERCADOS COMPETITIVOS



Fonte: Pindyck; Rubinfeld (2006).

1 A fixação de preços mínimos não tem que, por regra, manter o mesmo valor do custo variável médio de produção, mas este é um dos principais parâmetros dessa política por ser, em termos econômicos, o mínimo exigido pelo produtor para ofertar no mercado. A Conab elabora estimativas de custos para os produtos presentes na pauta da política de preços mínimos em diversas praças do país.

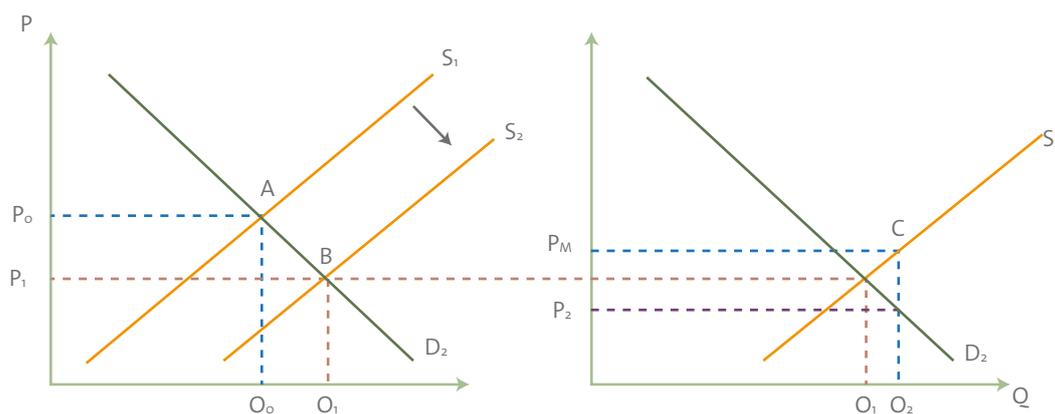
## 2.1. ARCABOUÇO TEÓRICO: HIPÓTESES SIMPLIFICADORAS

- 1) Preço mínimo é fixado igual ao custo variável médio e igual ao custo marginal;
- 2) Não há alterações na curva de demanda, que será linear;
- 3) A oferta de produtos extrativos terá elasticidade unitária;
- 4) O mercado é competitivo, ou seja, os produtores são tomadores de preço, é livre a entrada e saída do mercado, os produtos são homogêneos, e há informação completa;
- 5) O acesso à Política de Garantia de Preços Mínimos se dará de forma imediata para cada produtor;
- 6) Não há ingerência humana quanto ao planejamento da oferta futura de produtos nativos, portanto a oferta máxima presente é dada pela natureza. Entretanto, as quantidades negociadas são de gerencia humana e dependem do quantitativo de pessoas envolvidas e suas produtividades. Sendo assim, por simplificação, supõe-se que a oferta ao mercado será de acordo com a demanda, supondo que esta não será maior do que a oferta máxima.

### 2.1.1. PREÇO MÍNIMO FIXADO ABAIXO DO PREÇO MÉDIO DE MERCADO

Nesse caso, o mercado continua operando normalmente, pois não há nenhum tipo de incentivo para consumidores ou produtores modificarem suas escolhas. Todavia existem períodos de forte oscilação dos preços quando há muita oferta no auge da safra, por exemplo, quando os preços tendem a cair a níveis abaixo do custo variável médio. Nesse período o produtor tem a segurança do preço mínimo, o que o incentiva a continuar ofertando.

FIGURA 3 – PREÇO MÍNIMO INICIALMENTE FIXADO ABAIXO DO PREÇO DE MERCADO



Fonte: elaborado pelo autor

Para exemplificar é necessário assumir que o mercado se encontra em equilíbrio com o preço  $P_0$  e com a quantidade  $Q_0$ . Logo em seguida, em determinado período da safra, quando a planta estiver no auge da produtividade, a quantidade ofertada suba para  $Q_1$ , fazendo com que o preço caia para  $P_1$ . Na Figura 3, esse movimento se dá do ponto A para o ponto B. Todavia, se nesse momento o preço  $P_1$  for menor que o preço mínimo  $P_M$ , o produtor sabe que receberá a diferença desse valor pelo governo federal. Assim, ele será estimulado a ofertar um pouco mais se movimentando do ponto B para o ponto C. O resultado disso será uma nova queda no preço, já

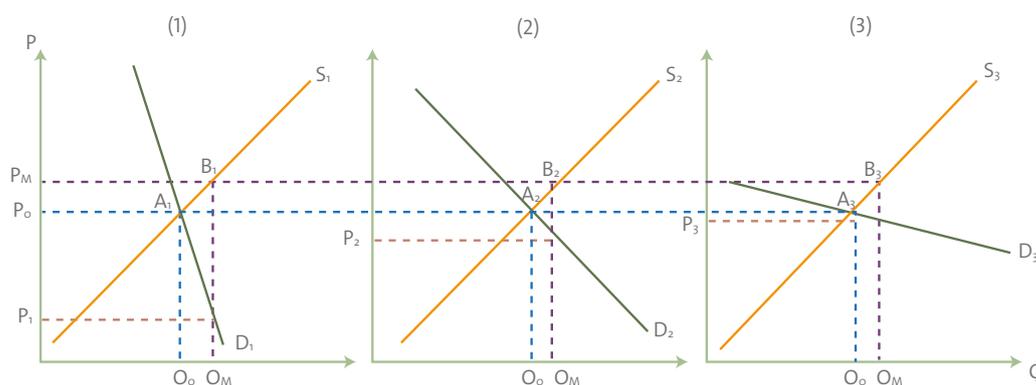
que a nova quantidade  $Q_2$  só pode ser vendida ao preço  $P_2$ , de acordo com a curva<sup>2</sup> de demanda do mercado. Desta forma, a subvenção que será paga pelo governo nesse período será de:  $(P_M - P_2) \times Q_2$ . Como no fim da safra as quantidades negociadas costumam ser menores, o preço tenderá a voltar para patamares acima do preço mínimo, eliminando a necessidade de subvenção.

### 2.1.2. PREÇO MÍNIMO FIXADO ACIMA DO PREÇO MÉDIO DE MERCADO

Por simplificação opta-se pela hipótese de que o mercado se encontra em equilíbrio com o preço  $P_0$  e quantidade  $Q_0$ . Nesse caso os produtores estariam incentivados a ofertar mais, indo do ponto A para o ponto B, onde a nova quantidade ofertada pelo mercado seria  $Q_M$ . No entanto, os consumidores, nessa quantidade ofertada, estariam dispostos a pagar de acordo com a elasticidade preço da demanda, conforme os casos 1, 2 ou 3 listados na Figura 4, que são, respectivamente, demanda inelástica, unitária e elástica.

Dado isso, para uma elasticidade preço da demanda unitária (caso 2) o governo pagaria de subvenção ao produtor:  $(P_M - P_2) \times Q_M$ . Para uma elasticidade preço da demanda elástica (caso 3) o governo pagaria de subvenção ao produtor:  $(P_M - P_3) \times Q_M$ . E por fim, para uma elasticidade preço da demanda inelástica (caso 1) o governo pagaria de subvenção ao produtor:  $(P_M - P_1) \times Q_M$ .

FIGURA 4 – PREÇOS MÍNIMO FIXADO ACIMA DO PREÇO MÉDIO DE MERCADO



Fonte: elaborado pelo autor

O que é necessário observar é que o governo irá desembolsar diferentes montantes de subsídio para os diferentes casos de elasticidade preço da demanda, que pode variar por diferentes produtos ou com o mesmo produto, mas em diferentes regiões. A inclinação da curva de demanda irá refletir o quanto esses agentes estão dispostos a pagar a mais (ou a menos) pelo produto dada uma variação na quantidade ofertada.

As preferências dos consumidores têm influência determinante na inclinação da curva, por isso é possível ver variações consideráveis em diferentes regiões até mesmo para o mesmo produto. O umbu, por exemplo é muito apreciado no Nordeste, onde os preços são mais elevados, entretanto no norte de Minas Gerais o preço e quantidade negociada são ambos menores por uma questão de preferência.

Na prática essa visão teórica depende das hipóteses elencadas no início deste tópico. Todavia, questões culturais também têm grande importância na hora de entender o mecanismo de

2 No presente exercício a curva de demanda é de elasticidade unitária, porém no caso 2 o exercício é feito com demandas elásticas e inelásticas.

oferta de determinados produtos nativos, pois a ligação histórica de alguns povos e comunidades tradicionais estão intimamente ligados a certos produtos nativos. Um exemplo muito claro disso é o caso das quebradeiras de coco babaçu no Nordeste, onde uma história de luta de muitas mulheres ao decorrer dos anos hoje têm importância fundamental no comportamento das atuais produtoras em continuar ofertando a amêndoa de babaçu e lutar pelo reconhecimento da sociedade das muitas utilidades desse produto (ARAÚJO JUNIOR; DMITRUK; MOURA, 2014). Seguindo esse raciocínio é possível elencar vários motivos pelos quais as hipóteses simplificadoras do início desse tópico não serão válidas.

## 2.2. RELAXANDO AS HIPÓTESES SIMPLIFICADORAS.

**1) PREÇO MÍNIMO É FIXADO IGUAL AO CUSTO VARIÁVEL MÉDIO:** o governo tem o poder de escolher quais parâmetros serão considerados para fixar os preços mínimos levando em conta os preços de paridade, os custos, os preços de mercado (Decreto-Lei N.º 79, de 19/12/1966; COSTA 2015), além de questões orçamentárias.

Todavia, apenas é racional ofertar quando o preço do bem é igual ao custo marginal acima do custo variável (PINDYCK; RUBINFELD, 2006). Além disso, para os extrativistas que comercializam produtos da sociobiodiversidade, a receita de venda de seus produtos é também a sua renda, pois os custos são basicamente mão de obra (CONAB, 2010) e, sendo assim, a remuneração principal desse grupo é o salário, único componente da renda. Nesse caso, através do mecanismo de preço, o governo federal garante também uma renda mínima, baseada no preço mínimo. Quando esse preço mínimo está abaixo do Custo Variável Médio de Produção - CVMP, a percepção imediata do extrativista é de perda de renda salarial, ou seja, nem mesmo a mão de obra está sendo coberta pela atividade de venda de produtos nativos. Assim, o incentivo à permanência no extrativismo é comprometido.

**2) NÃO HÁ ALTERAÇÕES NA CURVA DE DEMANDA, QUE SERÁ LINEAR:** essa característica dificilmente se sustenta para qualquer produto na economia, mas tem conveniência matemática e simplifica exposição de conceitos.

**3) O MERCADO É COMPETITIVO, OU SEJA, OS PRODUTORES SÃO TOMADORES DE PREÇO, É LIVRE A ENTRADA E SAÍDA DO MERCADO, OS PRODUTOS SÃO HOMOGÊNEOS, E HÁ INFORMAÇÃO COMPLETA:** produtos da sociobiodiversidade têm características de falha de mercado por serem bens quase públicos e com falhas de informação.

Uma vez que estão disponíveis na natureza, não são exclusivos, mas o consumo de um agente reduz a possibilidade de consumo de outro, caracterizando a rivalidade. Bens quase públicos, em geral, não são fornecidos pelo setor privado em quantidades socialmente ótimas. A implicação da informação assimétrica e, ou, incompleta caracteriza esses mercados como não competitivos, apesar de serem tomadores de preço e terem produtos homogêneos. Portanto são mercados falhos, justificando a ação de políticas públicas.

**4) ACESSO À POLÍTICA É IMEDIATO PARA CADA PRODUTOR:** O acesso à política depende de:

a) Conhecimento sobre como funciona e na maioria das vezes os produtores não sabem nem mesmo da sua existência;

- b) Comprovação de comercialização através de notas fiscais o que nem sempre é possível para os extrativistas por falta de habilidade com a formalização das operações;
- c) Possuir Declaração de Aptidão - DAP ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, que segundo Vianna (2015) tem baixa abrangência nacional, dificultando que extrativistas acessem a política;
- d) Pedido de subvenção à Conab que exige cadastro e cumprimento de normativo a um público pouco escolarizado e organizado.

As combinações desses motivos implicam, na prática, em diferentes situações.

- Primeiro, nem sempre o produtor é incentivado a ofertar, quando o preço mínimo estiver abaixo do CVMP, pois nem mesmo a sua mão de obra será adequadamente remunerada.
- Segundo, não ter acesso imediato também pode fazer com que a disposição em ofertar não seja observada, vez que a lacuna de tempo entre a venda e o recebimento da subvenção faz com que o beneficiário prefira negociar preços melhores no momento da venda, negociando, assim, menores quantidades, na tentativa de conseguir melhores preços.
- Terceiro, a falta de informação no mercado pode distorcer as quantidades ótimas de comercialização, bem como seus preços.

Dessa forma, quando o governo federal fixar um preço mínimo para um produto nativo, esses obstáculos devem ser considerados com vistas a se estimar os reais efeitos nos preços e quantidades de mercado.

Na próxima sessão, alguns exemplos ex post regionais são considerados, a título de comparação do modelo hipotético com os casos reais. Todavia, é importante ressaltar que esse comportamento nem sempre é verificado, devido aos motivos supracitados.

### 2.2.1. BREVE ESTUDO DE CASO DO UMBU NO NORTE DE MINAS GERAIS.

O umbu (*Spondias tuberosa*) é fruto do umbuzeiro, árvore de pequeno porte, podendo chegar a 7 metros de altura, de copa larga, alcançando até 15 metros de altura. Nativa do cerrado e caatinga, é uma das árvores símbolo do semiárido nordestino, dada a sua resistência à temperatura seca. Também chamada de árvore sagrada do sertão por alguns romancistas, graças a sua peculiaridade em armazenar água em suas raízes compostas de órgãos de reserva chamados xilopódios ou túberos (BARRETO; CASTRO, 2010).

O fruto é pequeno, de cor verde amarelada, com textura aveludada, rico em vitamina C. Pode ser consumido in natura ou beneficiado, processado em forma de polpas, sorvetes, geleias e doces. É bastante perecível e seu fruto, quando maduro, deve ser consumido, em média, em dois ou três dias. Sua safra ocorre, em geral, de dezembro a abril (BARRETO; CASTRO, 2010). No norte de Minas Gerais essa planta está presente principalmente nos municípios de Espinosa, Monte Azul, Gameleiras, Mato Verde, Mamonas, Nova Porteira, Porteira, Lontra e outras (IBGE, 2017).

Em 2013 e 2014 a Conab não subvencionou umbu nas cidades do norte de Minas Gerais. Segundo o IBGE (2013 e 2014) pouca quantidade de produto era produzida e comercializada. Os dados oficiais, até 2015, mostravam um patamar pouco superior a 100 toneladas ano. O cenário

muda na safra 2016<sup>3</sup> quando a produção salta para 1200 toneladas. Em 2017 o instituto registra safra de 766 toneladas de fruto de umbu no estado.

De acordo com o histórico de preços pesquisados pela Emater-MG<sup>4</sup> entre dezembro de 2016 a abril de 2017, o preço médio na safra para o kg do umbu era de R\$ 10 a saca de 25 kg, ou seja, R\$ 0,40/kg e, portanto, abaixo do preço mínimo fixado pelo governo federal de R\$ 0,62 centavos.

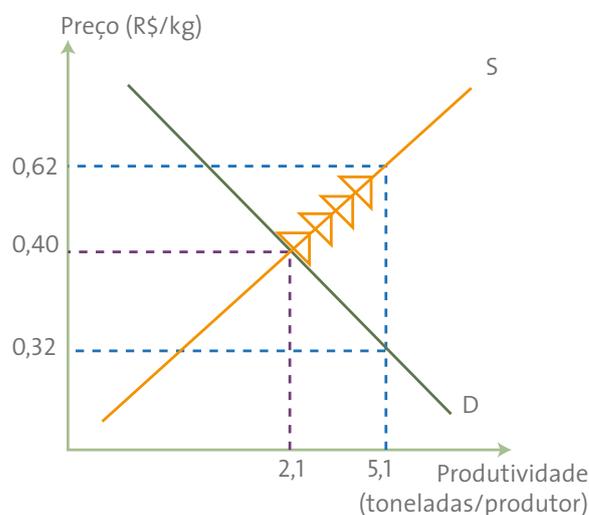
É possível analisar os dados de produtividade<sup>5</sup>, preço de mercado e preço de venda de umbu – constante na nota fiscal daqueles que acessaram a política, em relação ao produtor modal de umbu da região do norte de Minas Gerais, para se verificar o comportamento do produtor registrado no tópico de análise econômica 2.1.2 – quando o preço mínimo está fixado acima do preço de mercado.

A Figura 5 demonstra que no início da safra o preço de mercado estava em R\$ 0,40/kg centavos e os estudos de produtividade da Conab, naquele mesmo período, estava em 2,1 toneladas. Entretanto, conforme os dados dos extrativistas que acessaram a política<sup>6</sup>, as produtividades estavam em 5,1 toneladas e o preço de venda destes participantes em R\$ 0,32/kg. Ou seja, aqueles que pretendiam pedir subvenção estavam dispostos a ofertar um pouco mais, pois o preço de mercado para eles não era R\$ 0,40/kg e sim R\$ 0,62/kg – o preço mínimo fixado pelo governo, assim, por ofertar além da produtividade modal, esses produtores tiveram de vender seu excedente a um preço menor do que a média de mercado.

Em 2017, a Conab subvencionou 28% da produção de umbu no estado de Minas Gerais. Desta forma, os prejuízos dos produtores do estado foram amenizados pela ação da Política de Garantia de Preços Mínimos, que possibilitou a comercialização, mesmo a preços muito baixos.

Todavia, 28% do total produzido ainda é muito baixo para que se possa dizer que a política teve influência determinante no processo de comercialização como um todo, pois a maior parte desse montante subvencionado (80%) está em apenas uma cidade, a saber, Lontra. A questão para tão pouca adesão dos extrativistas ao programa vem da explicação no subitem “relaxamento das hipóteses simplificadoras” desse capítulo. Ainda assim o efeito da subvenção no norte do estado de Minas Gerais pode ser considerado decisivo para a tomada de decisão desses produtores que optaram por continuar ofertando, mesmo diante de um preço baixo de mercado.

**FIGURA 5 – EFEITO DO PREÇO MÍNIMO NO MERCADO DE UMBU, NO NORTE DE MINAS GERAIS EM 2017**



Fonte: Conab (2016/2017); Emater-MG (2016/2017)

3 Há possibilidade de mudança de municípios informantes justificando o grande salto na produção, mas o Instituto não se pronunciou sobre isso.

4 Disponível em [http://www.emater.mg.gov.br/porta1.do?flagweb=novosite\\_preco\\_pago](http://www.emater.mg.gov.br/porta1.do?flagweb=novosite_preco_pago). Acessado em outubro de 2018.

5 Dados de produtividade foram retirados dos estudos de CVMP realizados pela Conab. Disponível em <https://www.conab.gov.br/info-agro/custos-de-producao/planilhas-de-custo-de-producao/itemlist/category/409-planilhas-de-custos-de-producao-extrativismo>. Acesso em: out. 2018. Também no Anexo 2.

6 Disponível em <http://sisdep.conab.gov.br/consultasisbio/>. Acesso em: out. 2018.

## 2.2.2. BREVE ESTUDO DE CASO DA AMÊNDOA DE BABAÇU NO MARANHÃO

O babaçu (*Orbygnia phalerata*) é uma das mais importantes palmeiras brasileiras. Presente na Amazônia, na Mata Atlântica, no Cerrado e na Caatinga, com abrangência de 13 a 18 milhões de hectares em 279 municípios situados em 11 estados (CARRAZZA; SILVA; ÁVILA, 2012). Dessa palmeira pode ser extraído o coco babaçu com uma gama de finalidades, responsável por gerar renda a muitas famílias.

Dentro da organização familiar, a coleta e a extração das amêndoas do babaçu cumprem a função de ocupação da mão de obra predominantemente feminina, com escassas oportunidades de emprego, possibilitando a geração de renda monetária necessária à aquisição de bens de consumo (SOUZA, 2017a). Normalmente a população envolvida no extrativismo desta palmeira possui renda inferior a um salário mínimo.

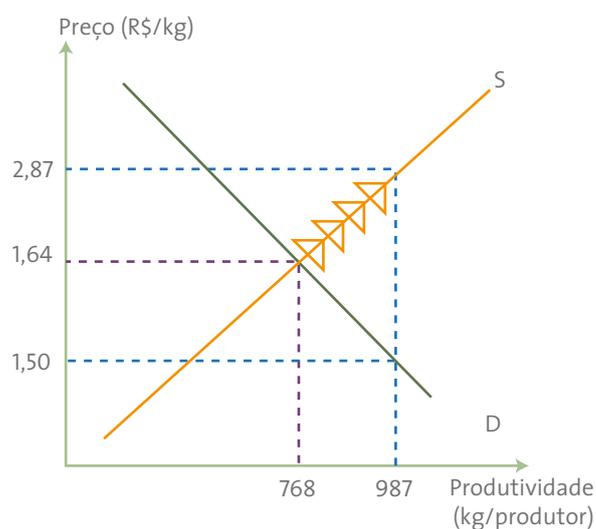
Dessa forma, a Política de Garantia de Preços Mínimos para Sociobiodiversidade é fundamental na implementação da renda dessas famílias que, em geral, habitam municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e poucas alternativas de trabalho. Esse prêmio de subvenção beneficia não apenas as famílias que recebem, mas também movimenta a economia local e possibilita a melhoria de vida das comunidades.

Analisando os dados disponibilizados pela Conab<sup>7</sup> podemos aplicar os conceitos desenvolvidos no Tópico 2, considerando aqueles que acessaram a política e as suas produtividades médias, os preços médios pagos aos produtores (pesquisados pela Conab em várias praças do Maranhão) e a produtividade modal do estado.

A Figura 6 exemplifica o que apontam os dados encontrados. Na safra 2017 o preço mínimo foi fixado pelo governo federal em R\$ 2,87/kg da amêndoa de babaçu. Na mesma safra a Conab apurou um preço médio pago aos produtores de R\$ 1,64/kg. O IBGE apontou uma produção de 54,3 mil toneladas de amêndoa de babaçu e a Conab recebeu pedidos de subvenção na ordem de 6% do total produzido, ou seja, uma quantidade muito pequena para que seja possível determinar que a política tem influência forte sobre o mercado como um todo. Todavia, há influência sobre aqueles que acessam.

Nesse foco, os dados daqueles que acessam podem lançar luz sobre de que forma esse instrumento interfere nas decisões do produtor. Logo, dois fatos são claros. O primeiro é que a produtividade de quem acessa o programa é superior a modal do estado. A Conab, em 2017, realizou estudo de custos de produção e verificou que a produtivi-

**FIGURA 6 – EFEITO DO PREÇO MÍNIMO NO MERCADO DE AMÊNDOA DE BABAÇU NO ESTADO DO MARANHÃO EM 2017**



Fonte: Conab (2016/2017).

<sup>7</sup> Dados de produtividade foram retirados dos estudos de CVMP realizados pela Conab. Disponível em <https://www.conab.gov.br/info-agro/custos-de-producao/planilhas-de-custo-de-producao/itemlist/category/409-planilhas-de-custos-de-producao-extrativismo>. Acessado em outubro de 2018. Dados de preços pagos aos produtores disponíveis em <http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultaPgpm.do?method=acaoCarregarConsulta>. Acesso em: out. 2018. Dados de pagamentos de subvenção para a amêndoa de babaçu disponíveis em <http://sisdep.conab.gov.br/consultasisbio/>. Acesso em: out. 2018. Dados de produtividade e custos no anexo 2.

dade modal para a amêndoa de babaçu no Maranhão é de 768 quilogramas por safra por produtor, entretanto quem acessou a política apresentou produtividade de 987 quilogramas por safra por produtor. Segundo, diz respeito ao preço pago ao produtor, que foi R\$ 0,14 centavos menor para quem acessou em relação ao mercado (Figura 6).

Para os produtores que acessam a política, quando o preço mínimo é fixado num patamar mais alto do que o preço médio pago ao produtor<sup>8</sup>, o preço real de mercado se torna o preço mínimo. Assim o produtor será estimulado a ofertar uma quantidade que corresponde a este preço “real” e não aquele, verificado, em média, nas diversas praças onde não há a influência da política de garantia. Ou seja, aqueles que pretendiam pedir subvenção estavam dispostos a ofertar um pouco mais, pois o preço de mercado para eles não era R\$ 1,64/kg e sim R\$ 2,87/kg – o preço mínimo fixado pelo governo federal. Assim, por ofertar além da produtividade modal, esses produtores tiveram de vender seu excedente a um preço menor do que a média de mercado.

Esse movimento pode causar estranheza, já que a priori a política de garantia de preços estaria fazendo com que os preços pagos aos produtores que acessam caíssem a patamares abaixo das médias observadas. Todavia, o objetivo da política é estimular a oferta de produtos nativos. Para isso, é necessário tornar esses produtos atrativos para os demandantes, e o modo de realizar esse objetivo é através dos preços. Possibilitar que esses produtores tenham uma renda mínima e que os demandantes tenham acesso a esses produtos é o teor central de uma política de garantias de preços que intervém num mercado falho.

Ao realizar a garantia de preços para produtores extrativistas de forma direta, apenas exigindo a comprovação da comercialização e considerando que a maior parte dos custos dessa atividade são horas trabalhadas, a PGPM-Bio revela uma dimensão social. Essa dimensão é analisada na seção seguinte.

---

8 Para este trabalho, preço médio pago ao produtor, preço de venda e preço médio de mercado são sinônimos.

### 3. ANÁLISE SOCIAL DA PGPM-BIO

Por se tratar de um público beneficiário que, em geral, faz parte da parcela da população de baixa renda do país, a política garante a esses produtores uma menor variação dos seus ganhos com a venda de produtos nativos oriundos do extrativismo, que em muitos casos é compatível com o custo variável<sup>1</sup> médio da atividade, o que lhes proporciona uma receita sem prejuízos no curto e médio prazo.

Em referência aos exemplos dos itens 2.2.1 e 2.2.2, a Tabela 1 apresenta como a renda total do produtor extrativista sobe de patamar na safra após acionar o instrumento de subvenção por vender produtos abaixo do preço mínimo fixado. Em ambos os casos o peso da subvenção na renda total é de 48%, isto é, um incremento superior a 90%. Tanto os produtores de amêndoa de babaçu quanto os de umbu foram beneficiados com o prêmio de subvenção auferindo uma renda de R\$ 2.832,69 reais na safra no caso da amêndoa e de R\$ 3.162 reais na safra no caso do umbu. Esses produtores não teriam um incremento de receita desse volume em nenhum outro programa de governo de transferência de renda.

A PGPM-Bio possibilita melhoria de renda aliada a uma função produtiva, que fortalece a ligação tradicional de povos e comunidades a seus territórios e à natureza. Incentiva o fortalecimento de cadeias produtivas ligadas ao meio ambiente e contribui para o desenvolvimento sustentável de municípios de baixo IDH (SOUZA, 2017).

**TABELA 1 – RENDA TOTAL DO PRODUTOR DEPOIS DA SUBVENÇÃO**

VARIÁVEIS / PRODUTOS	AMÊNDOA DE BABAÇU	PARTICIPAÇÃO	UMBU	PARTICIPAÇÃO
Volume de produção na safra	987		5100	
Preço médio recebido pelo produtor	R\$ 1,50		0,32	
Preço mínimo por kg	R\$ 2,87		0,62	
Valor da subvenção por kg	R\$ 1,37	48%	R\$ 0,30	48%
Renda do produtor com a venda	R\$ 1.480,50	52%	R\$ 1.632,00	52%
Renda total do produtor depois da subvenção	R\$ 2.832,69	100%	R\$ 3.162,00	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa forma o êxodo rural também é desincentivado, pois os 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 (BRASIL, 2018).

A qualidade nutricional local também é beneficiada na medida em que produtos de origem natural são colocados no mercado. Polpas, compotas, farinhas e outras variações de subprodutos oriundos da sociobiodiversidade e, em geral, da agricultura familiar são produtos com baixíssimos indicadores de químicos, sendo muitos deles orgânicos certificados.

<sup>1</sup> Ressaltando que não é regra que o preço mínimo seja igual ao custo variável médio.

## 4. ANÁLISE AMBIENTAL DA PGPM-BIO

A Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade, de acordo com o manual de operações - título 35, tem a finalidade de:

*“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, 2018).*

Com garantia de renda e comercialização dos produtos nativos e do adequado manejo da espécie, os produtores extrativistas são incentivados a continuarem na atividade e assim desestimulados a desmatar os pequizeiros, as mangabeiras, as palmeiras, umbuzeiros, etc., para pastagem ou agricultura convencional.

Mesmo quando a terra não pertence ao grupo que vive daquela atividade extrativa, há o incentivo de protegê-la, como no caso dos babaçuais no Maranhão que está, em maioria, em terras privadas, mas as mulheres quebradeiras de coco avançaram em várias leis estaduais e municipais que visam a proteção e a manutenção das palmeiras, incluindo o acesso das quebradeiras ao coco babaçu através da lei do babaçu livre. Assim, a PGPM-Bio é combinada com outras iniciativas que permitem o uso sustentável e proteção a áreas verdes.

Todavia, esse objetivo é de médio ou longo prazo e de difícil mensuração, pois muitos outros fatores influenciam na proteção ambiental (ou no desmatamento) de um país e, para que haja possibilidade de causalidade, o montante de recursos aplicados deve ser significativo, além de um monitoramento constante referente aos povos e comunidades tradicionais e a relação de proteção destes com suas áreas nativas de produção.

Há também a possibilidade de se pensar na PGPM-Bio como uma Política de Pagamento por Serviços Ambientais - PSA. Entretanto falta na composição do preço mínimo um parâmetro que expresse valor para tais serviços, porventura prestados pelos extrativistas. Caso houvesse atribuição e o subsequente pagamento por serviços ambientais prestados, mesmo que em forma de subvenção, seria mais um passo em relação ao reconhecimento da importância do componente ambiental na política.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste momento serão apresentadas algumas considerações sobre essa política e o extrativismo.

### MAPEAMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE MERCADOS DA SOCIOBIODIVERSIDADE

Produtos nativos estão presentes em todo território nacional, dentro dos diversos ecossistemas e biomas do país. Todavia, isso não significa que todos esses produtos são comercializados ou mesmo consumidos.

Produtores extrativistas são aqueles que tiram da comercialização desses produtos o seu sustento e de sua família. Aquilo que colhem da natureza e vendem é enxergado pelo IBGE como a produção de produtos extrativos, ou seja, o consumo próprio e as perdas, ou mesmo o estoque quando possível, não são mensurados. Na verdade, nem mesmo a comercialização é bem aferida, devido as dificuldades que a informalidade e pulverização dessa atividade impõe aos órgãos de estatística do país.

As falhas de mercado originadas nas informações incompletas, escassas e pouco acuradas compõe o principal entrave para o bom desenvolvimento dessa atividade. Devido a isso, políticas públicas voltadas a esse público são tão importantes. Alguns dados essenciais que não estão disponíveis total e, em alguns casos, nem parcialmente são:

- a) Conhecimento e mapeamento da logística de escoamento, ou falta dela;
- b) Canais e atores do processo de comercialização;
- c) Estrutura das cadeias produtivas;
- d) Nível de associativismo e cooperativismo entre os extrativistas;
- e) Volume e valor de produção acurados de: produtos in natura e subprodutos beneficiados;
- f) Dados sobre consumo intermediário e final;
- g) Preços pagos aos produtores;
- h) Preços ao consumidor final;
- i) Quadro socioeconômico dos produtores extrativistas, com informações como: renda dos produtores, escolaridade, idade, alfabetização, outras atividades econômicas remuneradas, condições de saneamento e tantas outras.

É essencial para o formulador ter informações sobre o quadro socioeconômico dos potenciais beneficiários, das condições de contexto e ambiente em que essa política será aplicada e das informações que permitam a mensuração dos resultados que serão gerados (BIRRER *et al.*, 2014).

A PGPM-Bio está inserida num contexto extremo de escassez de informação. Outro grande problema é a falta de acurácia das informações existentes. Dados de subvenção da Conab muitas vezes confrontam dados de produção do IBGE. Em alguns casos os dados temporais do próprio instituto mostram-se inconsistentes, devido mudança de praça de pesquisa ou outros motivos. Ambas estatais ainda estão ajustando suas metodologias de pesquisa de dados de mercado.

Para que, tanto a PGPM-Bio quanto as demais políticas, em cursos e futuras, para este público, sejam eficazes e equânimes é necessário investir em geração de informações que possibilitem uma leitura acurada do cenário do extrativismo no Brasil.

## **ESTRATÉGIAS PARA AMPLIAÇÃO DA ABRANGÊNCIA**

Desde 2014 a Conab, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e, em 2016, o Ministério do Meio Ambiente se uniram em prol de desenvolver ações objetivando maior abrangência na PGPM-Bio. O instrumento para essas ações eram os Termos de Execução Descentralizadas, a cada ano publicados no Diário Oficial<sup>1</sup>, com repasses de recursos dos ministérios a Conab para realização das atividades previstas nos planos de trabalho acordados a cada ano.

Em suma, grande parte das ações previstas envolviam o deslocamento de técnicos da Conab até as regiões produtoras para reuniões e eventos, expondo a política e seu normativo. Desde 2015 os dados de execução da PGPM-Bio apresentam crescimento, passando de R\$ 5 milhões, nesse ano, para R\$ 6,8 milhões em 2017 e estimativas de alcançar R\$ 8 milhões em 2018. Ações como essas precisam ser continuadas e ampliadas para que a execução se aproxime de um patamar de abrangência significativo. Ou seja, que este instrumento de interferência governamental no mercado da sociobiodiversidade seja eficaz, dando condições de que todos aqueles que tem o direito também tenham o acesso.

## **CONHECIMENTO DA POLÍTICA POR SEUS BENEFICIÁRIOS**

É o motivo pelo qual as estratégias de ampliação de abrangência devem existir de forma contínua e consistente. É o passo fundamental para que o mecanismo funcione: que seus beneficiários tenham conhecimento do seu direito. Sem este pilar, toda a política perde o sentido. De fato, esse é o principal entrave da política atualmente, mesmo que ainda existam outros fatores, como a burocracia citada por Viana (2015). A experiência já demonstrou que quando o beneficiário entende o direito que adquire com a PGPM-Bio, ele envida esforços para realizar o acesso.

Os poucos acessos em relação ao grande número estimado pelo IBGE (que subestima essa estatística por motivos já citados) refletem a falta de conhecimento deste instrumento. Superar esse entrave é o principal desafio dos gestores do programa.

<sup>1</sup> Disponíveis em <http://www.in.gov.br/web/guest/inicio>.

## **ESTÍMULO À PROTEÇÃO E SERVIÇOS AMBIENTAIS**

Esse é o objetivo final da PGPM-Bio e para ser alcançado todos os outros precisam ser eficazes. O produtor precisa ser influenciado a ofertar, para isso o preço mínimo precisa ser igual ou maior do que o custo variável médio de produção. Sendo assim é preciso que os extrativistas demandem a transferência de renda, que precisa ser eficaz e de vasta abrangência. Tudo isso funcionando ao longo do tempo para que estes integrantes das comunidades de povos tradicionais decidam por fazer do uso sustentável da floresta o seu meio de vida e assim preservá-la.

Se assumirmos verdade o estímulo a proteção ambiental através desta política, o serviço ambiental de manutenção dos recursos naturais deveria ser incorporado nesse cálculo de preço mínimo. Há um pressuposto muito forte de que os custos variáveis médios seriam suficientes para estimular a permanência do produtor extrativista na atividade, mas se relaxarmos essa hipótese todo o esforço da política em alcançar esse objetivo pode ser injustificado.

Mesmo que esse serviço ambiental seja tratado como externalidade positiva, se não houver um mecanismo de compensação para esse componente o montante ofertado pelo extrativista será sempre menor do que aquele desejado pela sociedade, o que implica em ineficiência da política.

Além disso, se a hipótese for que o produtor extrativista entende que o serviço ambiental que ele presta faz parte do seu custo, no longo prazo a não remuneração desse componente pode ser fator determinante para a sua saída da atividade. Diante disso, o desafio futuro que a PGPM-Bio enfrentará para se fazer eficaz frente ao objetivo de estímulo a proteção do meio ambiente será o de mensurar e remunerar os serviços ambientais que os extrativistas prestam a sociedade ao fazer a manutenção dos estoques de recursos naturais.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, S. **A política pública de incentivo à estruturação da cadeia produtiva do pequi (Caryocar brasiliense)**. 2012. 162 f. Tese (Doutorado em Ciências Florestais) —Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- BIRRER, S.; MARTINS, L. N.; PAES-DE-SOUZA, M.; GAMA, M. D. Gestão de políticas públicas: análise do plano nacional de promoção das cadeias de produtos da sociobiodiversidade. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 10., 2014, Rio de Janeiro. **Anais** [...] Rio de Janeiro: UFF, 2014.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sociobiodiversidade**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/sociobiodiversidade>. Acesso em: 22 jun. 2018.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Brasil agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo: 2016-2019**. Brasília: MDA/Ciapo, 2016.
- BRASIL. Decreto-Lei n° 5212 de 21 de janeiro de 1943. Cria a comissão de Financiamento da Produção (C.F.P.), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, p. 931, 22 jan. 1943.
- BRASIL. Decreto-Lei n° 202 de 26 de agosto de 1991. Dispõe sobre a transferência de vinculação da Companhia Nacional de Abastecimento - CNA, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento para o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 17.677, 27 ago. 1991.
- BRASIL. Decreto-Lei N.º 79, de 19/de dezembro de 1966. Institui normas para a fixação de preços mínimos e execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários e adota outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 set. 1966.
- BRASIL. Lei Delegada n° 6 de 26 de setembro de 1962. Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Alimentos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 21 set. 1962.
- BRASIL. Lei n.º 8.427, de 27 maio 1992. Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 6585, 25 maio 1992 (alterada pelo Art. 48 da Lei 11.775, de 17/09/2008).
- BRASIL. Lei n° 8029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 13 abr. 1990.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Ministério do Meio Ambiente. Instrução Normativa Conjunta MAPA/MMA N.º 17, de 28 de maio de 2009. Aprova as normas técnicas para a obtenção de produtos orgânicos oriundos do extrativismo sustentável orgânico. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 25 maio 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Ministério de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ministério de Estado do Desenvolvimento Agrário. Portaria Interministerial n.º 380 de 11 de dezembro de 2015. Institui o Plano Nacional para o Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas-PLANAFE e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 109, 16 de dezembro de 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial n.º 311 de 19 de agosto de 2010. Institui Grupo Gestor das Ações de Apoio à Comercialização de Produtos Extrativistas, visando coordenar as ações voltadas à comercialização dos produtos oriundos do extrativismo obtidos por agricultores familiares enquadrados nos termos do art. 3º da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, ou por suas cooperativas e associações. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 20 ago. 2010.

BRASIL. Casa Civil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Ministério do Meio Ambiente. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial n.º 521 de 22 maio 2018. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p.1, 23 maio 2018.

CARRAZZA, L. R.; ÁVILA, J. C.; SILVA, M. L. **Manual Tecnológico de Aproveitamento Integral do Fruto do Babaçu.** Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza, 2012.

CARVALHO, I. S. Políticas públicas para o extrativismo sustentável no cerrado. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 6., 2005, Brasília, DF. **Anais...** Uberlândia: Ecoeco, 2005.

CONAB. Companhia Nacional de abastecimento. **Balanco social 2016.** Brasília: conab, 2017.

CONAB. Companhia Nacional de abastecimento. **Manual de operações: Título 06 – Aquisição do Governo Federal (AGF).** Brasília: Conab, 2015. Comunicado Conab/MOC N.º 014, DE 31/07/2015.

CONAB. Companhia Nacional de abastecimento. **Manual de operações: Título 16 – Prêmio para o Escoamento de Produto – PEP.** Brasília: Conab, 2010. Comunicado Conab/MOC N.º 024, DE 01/10/2010.

CONAB. Companhia Nacional de abastecimento. **Manual de operações: Título 26 – Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural e/ou sua cooperativa (PEPRO).** Brasília: Conab, 2016. Comunicado Conab/MOC N.º 010, DE 01/06/2016.

CONAB. Companhia Nacional de abastecimento. **Manual de Operações**: Título 35 – Subvenção Direta ao Produtor Extrativista (SDPE). Brasília: Conab, 2018. Comunicado Conab/MOC N.º 017, de 14/09/2018.

COSTA, L. T. **A política de garantia de preços mínimos – PGPM**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, jun. 2015.

DIEGUES, A. C.; ARRUDA, R. S.; SILVA, V. C.; FIGOLS, F. A.; ANDRADE, D. **Os saberes tradicionais e a biodiversidade no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; São Paulo: NUPAUB-USP, 2000.

DMITRUK, E. J.; ARAÚJO JUNIOR, M. E.; MOURA, J. C. A Lei do Babaçu Livre: uma estratégia para a regulamentação e a proteção da atividade das quebradeiras de coco no Estado do Maranhão. **Sequência**, Florianópolis, n. 68, p. 129-157, 2014.

EMATER-MG. EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Mercado agropecuário**: Preço recebido pelo produtor. 2016/2017. Disponível em [http://www.emater.mg.gov.br/portal.do?flagweb=novosite\\_preco\\_pago](http://www.emater.mg.gov.br/portal.do?flagweb=novosite_preco_pago). Acessado em outubro de 2018.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, v. 52, supl. 1, p. S125-S146, 2015.

HANLEY, N., SHOGREN, J. F., WHITE, B. **Environmental Economics in theory and practice**. Palgrave Macmillan. 2007.

HOMMA, A. K. **Dinâmica do extrativismo vegetal na Amazônia: uma interpretação teórica**. Belém: Embrapa – CPATU, 1990.

HOMMA, A. K. **Extrativismo vegetal ou plantio: qual a opção para a Amazônia**. Belém: Belém: Embrapa – CPATU, 1990.

HOMMA, A. K.; NOGUEIRA, O. L.; MENEZES, A. J.; CARVALHO, J. E.; NICOLI, C. M.; MATOS, G. B. Açaí: novos desafios e tendências. **Revista Amazônia: Ci. & Desenv.**, Belém-PA, v. 1, n. 2, 2006.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção da extração vegetal e silvicultura**. Rio de Janeiro: IBGE. 2017.

NOGUEIRA, J. M.; NASCIMENTO JUNIOR, A.; BASTOS, L. Empreendimentos extrativistas como alternativas para geração de renda: do sonho ambientalista à realidade do estudo de mercado. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 85-104, jan./ jun. 2009.

NOGUEIRA, J. M.; SALGADO, G.; NASCIMENTO JUNIOR, A. Plano de Negócios, unidades de conservação e diversidade biológica: lógica empresarial como alternativa de gestão ambiental? In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 8., Rio de Janeiro, 2005. **Anais** [...], Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2005.

PAES-DE-SOUZA, M.; BORRERO, M. A.; FILHO, T. A. Potencial para o desenvolvimento da cadeia produtiva do babaçu no médio e baixo Rio Madeira. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, Porto Velho, v. 2, n. 1, 2011.

PERMAN, R., M. Y.; MCGILVRAY, J.; COMMON, M. **Natural resource and environmental economics**. Third edition. Pearson Education Limited. 2003.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. 6. ed. São Paulo, Pearson Hall. 2006.

RAMOS, M. O., & CRUZ, F. T. Cadeias de produtos da sociobiodiversidade no sul do Brasil: valorização de frutas nativas da mata atlântica no contexto do trabalho com agroecologia. **Amazônia, Revista Antropológica**, Belém, v. 9, n. 1, 2017.

SAWVER, D. R.; LOBO, A. D. **Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais**. Brasília: Embrapa Cerrados, 2008.

SILVA, M. O. Saindo da invisibilidade: a política nacional de povos e comunidades tradicionais. **Inclusão Social**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 7-9, abr./set. 2007.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, E. C. M. **Babaçu**. **Boletim da Sociobiodiversidade**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 23-28, 2017a.

SOUZA, E. C. M. **Mangaba**. **Boletim da Sociobiodiversidade**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 36-40, 2017b.

SOUZA, E. C. M. **Pequi**. **Boletim da Sociobiodiversidade**, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 41-44, 2017c.

SOUZA, E. C. M. **Umbu**. **Boletim da Sociobiodiversidade**. Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 53-55, 2017d.

VARIAN, H. R. **Intermediate Microeconomics: A Modern Approach**. Eighth Edition. Norton & Company, Ltd. 2010.

VELASQUEZ, C., VAZ, F., SOBRINHO, J. D., ZIMMERMANN, J., CARDOSO, L. V., ARAÚJO, R. BASTOS., S. **A política agrícola como vetor para a conservação ambiental**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2013.

VIANA, J. P. **Operacionalização da política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade 2009-2013**: há espaço para crescer. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea , 2015. (Textos para Discussão, 2104).

VIEIRA NETO, R.; CINTRA, F.; SILVA, A. D.; SILVA JÚNIOR, J. C.; SILVA, A. D.; CUENCA, M. **Sistema de produção de mangaba para os tabuleiros costeiros e baixada litorânea**. Aracajú: Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2002. 22 p. (Sistemas de Produção, 2).



MINISTÉRIO DA  
AGRICULTURA, PECUÁRIA  
E ABASTECIMENTO

