

TEORIA DA MUDANÇA E INDICADORES DE MEDIÇÃO: UMA APLICAÇÃO PRÁTICA NA PGPM-Bio

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Presidente da República

Jair Messias Bolsonaro

Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias

Diretor-Presidente da Companhia Nacional de Abastecimento

Guilherme Augusto Sanches Ribeiro

Diretor-Executivo de Gestão de Pessoas

Bruno Scalon Cordeiro

Diretor-Executivo Administrativo, Financeiro e de Fiscalização

José Ferreira da Costa Neto

Diretor-Executivo de Operações e Abastecimento

José Jesus Trabulo de Sousa Júnior

Diretor-Executivo de Política Agrícola e Informações

Sergio De Zen

TEORIA DA MUDANÇA E INDICADORES DE MEDIÇÃO: UMA APLICAÇÃO PRÁTICA NA PGPM-Bio

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Responsável técnico: Ênio Carlos Moura de Souza

Gerente de estudos da agricultura familiar e sociobiodiversidade

Brasília, novembro de 2021



Copyright © 2021 – 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

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

Colaboradores: Humberto Lobo Penaccio, Ana Rita Lopes Farias Freddo

Projeto gráfico e diagramação: Guilherme Rodrigues

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

Como citar a obra:

CONAB - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Teoria da mudança e indicadores de medição:** uma aplicação prática na PGPM-Bio. Relatório de Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, DF: Conab, 2021. 25 p. (Compêndio de Estudos Conab, v. 29). Responsável técnico: SOUZA, Ênio Carlos Moura de.

Dados Internacionais de Catagolação (CIP)

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 CDU 338.43(81)(05)
-------	--

Ficha catalográfica elaborada por Thelma Das Graças Fernandes Sousa CBR-1/1843

Distribuição gratuita:
Companhia Nacional de Abastecimento
SGAS Quadra 901 Bloco A Lote 69, Ed. Conab - 70390-010 – Brasília – DF
(61) 3312-2246
<http://www.conab.gov.br> / geafs@conab.gov.br

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
REVISÃO DA LITERATURA	9
A Política de Garantia de Preços Mínimos para produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) – Instrumento de subvenção direta ao produtos extrativista, SDPE	9
Teoria da mudança	10
Matriz lógica e modelo avaliativo	11
Indicadores	12
DESENVOLVIMENTO	13
Teoria da mudança na subvenção direta ao produtor extrativista	13
Modelo lógico	15
Matriz lógica	16
Inputs da Política	16
RESULTADOS	19
Medição	19
Influenciar na decisão do produtor extrativista a ofertar produtos nativos	19
Melhoria da renda	20
Eficácia e Impacto da subvenção na renda do produtor	21
Abrangência dos produtores extrativistas que necessitam de subvenção	22
CONCLUSÃO	24
REFERÊNCIAS	25

RESUMO

O objetivo deste texto é fazer uma abordagem objetiva da teoria da mudança na política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade com vistas a subsidiar uma avaliação mais completa da política no que concerne ao seu impacto e a sua eficácia. Desta forma tanto a política quanto a teoria em voga são discutidos na seção teórica do artigo bem como sua aplicação na seção de desenvolvimento. O resultado é o quadro avaliativo da política onde é possível interligar os objetivos a indicadores demonstrando as formas de obtenção de dados para desenvolvimento futuro da avaliação de eficácia e impacto.

PALAVRAS-CHAVE

Avaliação de políticas públicas, sociobiodiversidade, preços mínimos.

INTRODUÇÃO

Souza (2006) define políticas públicas como um sistema de relações entre formulação, resultados e o ambiente. Já Birrer *et al.* (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 (SOUZA, 2020).

Nesse sentido, partindo para o caso particular alvo deste estudo, 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 minimizar riscos inerentes ao processo produtivo 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 agropecuários de maior impacto na economia nos curto e médio prazos. Assim, quando o preço cai demais devido a excesso de oferta e prejudica os produtores, o governo compra o produto pagando o preço mínimo. Ao assim proceder, ele 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 (SOUZA, 2020).

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, o SDPE - subvenção econômica direta ao produtor extrativista, instituído em 2009, 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. Dessa forma, é possível 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 (SOUZA, 2020).

Voltando para a abordagem do campo das políticas públicas, autores como Mead (1995), Peters (1986), Dye (1984) e Lynn (1980), citados por Souza (2006), que contribuíram para a evolução do campo de estudos das políticas públicas, passam pela ideia de que governos agem de forma coordenada para atingir resultados, como no caso da política de preços mínimos. Sendo assim, se tornam objeto de estudo e avaliação. Nesse contexto, a avaliação das políticas públicas pode ser considerada o fim do ciclo que se iniciou na formulação e implantação, ou mesmo o início de um ciclo de melhorias no instrumento. Essa opinião é corroborada por Faria (2005), que define essa última etapa como:

- (a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra;
- (b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e (c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da accountability (FARIA, 2005, p. 97 e 98).

Prevalece nos dias atuais a percepção da importância de avaliação das políticas em curso como instrumento de melhoria e redefinição de planos de governo, fornecendo aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas condições para aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados (COSTA; CASTANHAR, 2003).

A importância desse movimento de avaliação de políticas começa nos Estados Unidos e na Europa em meados do século XX, quando cresce o interesse, tanto acadêmico quanto da sociedade como um todo, em relação às intervenções governamentais nas decisões dos agentes (SOUZA, 2006). Desde que o Estado intervém nos mercados, devido as suas falhas e outros interesses e objetivos, essa intervenção precisa ser avaliada no sentido de saber se ela é válida, ou seja, se os agentes têm suas utilidades melhoradas em relação à situação inicial a que estavam expostos.

Costa e Castanhar (2003) revelam que o grande desafio do aparato estatal é funcionar melhor com menos, isto é, ser eficiente. O caminho a ser trilhado nesse objetivo é o de avaliar os programas e políticas por meio dos quais o governo se relaciona com a sociedade. Essa avaliação é um reflexo da performance estatal. Baumol e Oates (1975) argumentam que cada instrumento de política disponível tem suas particularidades, ou seja, virtudes e imperfeições, e devem ser escolhidas visando a melhor adaptação a determinada circunstância. Por sua vez, Perman *et al.* (2003) afirmam que o melhor instrumento seria aquele que alcança o objetivo com a maior confiabilidade, ressaltando que cada instrumento pode ser caracterizado por um conjunto de atributos, ou seja, com objetivos múltiplos relativos a impacto na renda, distribuição de riqueza, estrutura de incentivos, custos e outros.

Ainda assim pode se medir ou qualificar uma política com o critério que melhor se ajusta a essa sua multiplicidade de características. Por exemplo, uma política efetiva na visão de Baumol e Oates (1975) requer uma matriz ampla de ferramentas e a disposição de usá-las conforme a necessidade. Nesse sentido, seguem eles, o sistema de preços não é a única forma efetiva de se alcançar certos objetivos desejados pela sociedade. Portanto, formuladores de políticas que não entendem tal peculiaridade enfrentam grandes dificuldades na formulação e implantação desses instrumentos.

Essa matriz ampla de ferramentas (BAUMOL; OATES, 1975) e a multiplicidade de objetivos (PERMAN *et al.*, 2003) citados pelos autores demonstram o quão vasto podem ser as opções para formulação e o quão complexa pode ser a implementação de políticas que visam uma gama de resultados a partir de diferentes pontos de origem. Toda essa situação irá exigir diferentes critérios de avaliação das políticas públicas visando priorizar e mensurar (quantitativa ou qualitativamente) os principais resultados a luz de determinado método.

O objetivo desse texto é de construir a base para uma avaliação de impacto e eficácia da política de garantias de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade, aplicando os conceitos relativos a teoria da mudança e construindo os indicadores necessários a cada etapa.

REVISÃO DE LITERATURA

A POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS PARA PRODUTOS DA SO-CIOBIODIVERSIDADE (PGPMBio) – INSTRUMENTO DE SUBVENÇÃO DIRE-TA AO PRODUTOR EXTRATIVISTA, SDPE

Desde 1943, quando a CFP – Comissão de Financiamento da Produção, 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 do instrumento AGF – aquisição do Governo Federal, e o EGF – empréstimo do Governo Federal.

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 (COSTA, 2015 e CONAB, 2016).

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 COVPA – contrato de opção de venda para produtos agropecuários, e o PEP – prêmio de escoamento do produto, assim como outros no decorrer dos anos.

Em 2009, surge o instrumento SDPE, que trata da PGPMBio, que é 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. Assim, é assegurado renda mínima ao produtor, que será estimulado a, pelo menos no curto e médio prazo, continuar ofertando o produto (CONAB, 2021).

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 (CONAB, 2021). 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.

Assim, 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 (na época da safra da espécie em questão) 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 (SOUZA, 2020).

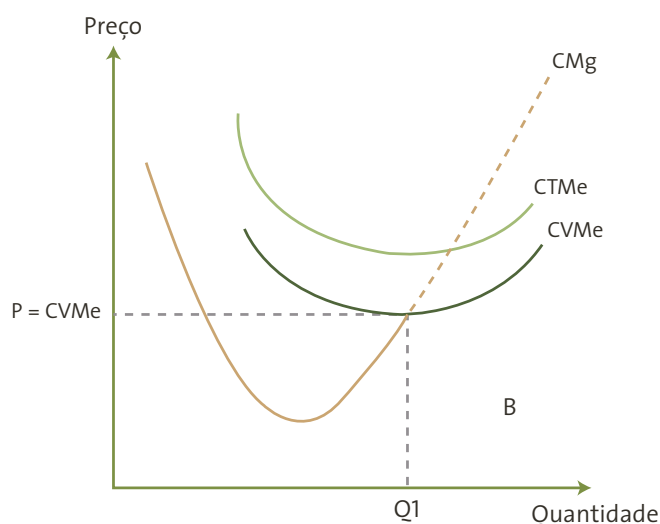
Ao influenciar o produtor a continuar ofertando por meio do mecanismo de preço, a PGPM-Bio revela sua dimensão econômica de interferência no mercado. Através do mesmo mecanismo, a política garante complemento de renda aos produtores extrativistas – que fazem parte de populações, em geral, de baixíssima qualificação, escolaridade e oportunidade. Desta maneira, ela revela uma dimensão 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 (SOUZA, 2020).

A PGPMBio 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. 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 (CONAB, 2021).

A figura 01 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 médio de produção, dado que os custos fixos são irreversíveis no curto horizonte de tempo. Logo a curva de oferta corresponde à parte pontilhada na figura (SOUZA, 2020).

Neste contexto, quando o Governo Federal fixa um preço mínimo é de se esperar que este esteja no mesmo patamar do custo variável médio de produção, 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 orçamentarias também são considerados nesse processo (BRASIL, 1966).

Figura 1 - Curva de oferta em mercados competitivos



Fonte: Pindyck e Rubinfeld (2006)

TEORIA DA MUDANÇA

Gertler *et al.* (2018) afirma que a teoria da mudança é a forma, ou seja, o modo descritivo da intervenção, que é a política pública, definida segundo autores supracitados. Sendo assim os autores trazem a importância da construção teórica do instrumento como forma de identificar suas premissas, formas de atuação, hipóteses básicas, além de outros elementos indispensáveis para trilhar o caminho desde o diagnóstico e a definição do problema até os resultados finais esperados.

O que se espera com a teoria da mudança é ter o desenho da política estabelecido e mapeado. Para tal é necessário o envolvimento dos principais atores envolvidos, sejam do poder público ou privado, tanto no caso de políticas já instituídas como aquelas que ainda estão em fase de formulação. Inclusive, o momento da formulação é o mais adequado momento de se estabelecer a teoria da mudança, segundo Gertler *et al.* (2018), pois os interessados podem começar a implementar o programa a partir de um entendimento comum da iniciativa, de seus objetivos e de como ela funciona.

A revisão de literatura pode ser decisiva na construção da teórica de um novo instrumento, pois a forma de como se lida com problemas similares nas diversas partes do globo podem trazer aprendizados importantes aos formulares de políticas sobre comportamento e resposta, principalmente por parte do público alvo (GERTLER *et al.* 2018).

Com a teoria da mudança bem estabelecida pode se então definir indicadores que perpassam por toda a concepção do instrumento, desde a sua necessidade de existir (o problema) até os resultados esperados com a intervenção (INSAPER METRICIS, 2020).

Sobre o problema, este é definido a partir de evidências e indicadores sociais ou mesmo a partir de um pleito da sociedade, validado dentro das esferas de governo competentes como uma falha de mercado ou uma questão social distante do desejável. Portanto, a proposição do problema precisa ser exposta para que a solução adequada seja delineada no caminho que percorre a implementação (IPEA, 2018).

Segundo o manual do IPEA:

A caracterização de um problema pressupõe que seja explicitado qual grupo ou segmento da população é mais afetado, bem como sua distribuição nas áreas geográficas do país, sendo que essa maior compreensão pode ser desenvolvida a partir do tópico de dados quantitativos acerca do problema, de maneira a proporcionar à equipe técnica e aos gestores um aprofundamento da questão (IPEA, 2018, p. 54).

Com a definição adequada do problema, as causas e consequências também precisam ser expostas. Esses são elementos fundamentais para se entender o que a ação governamental quer combater e porquê. Nesse sentido é de suma importância a interlocução com a sociedade, pois é desta maneira que o gestor público pode identificar as importâncias e urgências e demais fatores necessários na elaboração dos instrumentos de intervenção (IPEA, 2018).

Nesse sentido a proposta do IPEA (2018) é a construção de uma árvore do problema, em forma de diagrama, contendo: (i) o problema central a ser atacado, (ii) as causas potenciais e o relacionamento entre elas, e (iii) as consequências.

Segundo o manual, desta forma, a elaboração da árvore:

(...) deixa a análise do problema mais didática e transparente, permitindo a sua validação pelo conjunto de tomadores de decisão no governo federal, e pela sociedade, quando os materiais que embasaram a elaboração da nova política pública, ou da política já existente expandida ou reformulada, se tornarem público (IPEA, 2018, p. 56).

MATRIZ LÓGICA E MODELO AVALIATIVO

A construção da matriz lógica da política é necessária para o melhor entendimento do funcionamento prático do instrumento revelando a forma com a qual o governo interfere no

mercado. Sobre a matriz, Costa e Castanhar (2003) ressaltam que:

A metodologia da matriz lógica volta-se para a identificação dos recursos (financeiros, humanos e de infraestrutura) alocados ao programa, as atividades previstas, os resultados esperados e as relações causais (uma particular combinação de recursos, permitindo a realização de um determinado conjunto de atividades, que levará à produção de determinados resultados, que, presume-se, permitirão que se alcancem determinados objetivos associados ao programa) que a teoria por trás do programa pressupõe que podem ser assumidas (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 977).

A partir da matriz lógica da política pode-se então elaborar o modelo avaliativo do programa onde os objetivos serão ligados a indicadores, e o que é necessário para elaborá-los, que possibilitarão explicitar os elementos necessários para uma avaliação.

INDICADORES

A elaboração de indicadores quantitativos sobre o problema permite dimensioná-lo no tempo anterior a sua prática, importante para se ter a linha de base na comparação com os resultados ao final do ciclo inicial de implementação e também é importante como forma de traçar um paralelo com outros estados, regiões, países, e tantas outras coisas. O alicerce fundado nos indicadores é essencial para a clareza do instrumento em se tratando de aplicação dos recursos públicos, contribuindo dessa forma para um melhor controle social.

Costa e Castanhar (2003) expressam que indicadores permitem a aferição e medição, de forma direta ou por aproximação, dos resultados gerados a partir das atividades desenvolvidas em função dos objetivos traçados. De forma genérica, os autores classificam os indicadores em três tipos:

Simple, definidos como aqueles que são expressos em termos absolutos (número de professores, área construída etc.); de desempenho, que requerem um padrão ou um objetivo para comparação e são relativos (custo por aluno, relação aluno/professor etc.); gerais, aqueles que são gerados fora da instituição (ou programa), com base em estatísticas gerais ou em opiniões de especialistas (por exemplo, a avaliação dos programas de pós-graduação realizada pela Capes) (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 974).

Há na literatura outros tipos de definições para indicadores, como aqueles citados por Vos (1993 *apud* COSTA; CASTANHAR, 2003), por exemplo, que subdivide as categorias em indicadores de resultado, insumo e acesso.

A importância de se ter indicadores que perpassam todas as fases desde a formulação até a avaliação, é ter meios de aferição de cada passo e assim a possibilidade de melhores decisões ao decorrer da implantação e ajustes no processo de avaliação.

Em complemento as definições dadas por Costa e Castanhar (2003), no IPEA (2018), temos características de qualidade desejáveis aos indicadores elaborados, importantes por garantirem a análise por demais agentes da sociedade dando mais validade as evidências encontradas:

Qualidades intrínsecas da informação: acurácia, imparcialidade e reputação da fonte;

Qualidades contextuais da informação: atualidade e relevância; e

Acessibilidade da informação: disponibilidade e não restrição ao acesso. (IPEA, 2018, p 57)

DESENVOLVIMENTO

A avaliação de uma política pública pode ser feita em função do tempo – antes, durante e depois da implementação, e da sua natureza, ou seja, que aborde o contexto, insumos, processos e resultados. A PGPMBio já funciona há alguns anos, operacionalizada pela Conab através do instrumento SDPE. Sendo assim, a abordagem proposta nesse trabalho é de construir a base para avaliação de impacto e eficácia da política, ou seja, através da teoria da mudança reunir elementos básicos para uma futura avaliação.

Portanto, nessa seção, serão aplicados os conceitos apresentados nos primeiros tópicos deste trabalho a fim de apresentar o desenho necessário para uma posterior avaliação, que deve se basear em uma coleta de dados maior, seja ela primária, através de aplicação de questionários, ou mesmo secundária, utilizando das informações disponíveis tanto na unidade executora da política (Conab), quanto em outras fontes.

Portanto, não pertence ao escopo deste trabalho desenvolver os indicadores e, sendo assim, não será necessária a coleta de dados. Todavia serão indicadas as fontes de dados para a realização do indicador, nos casos específicos.

TEORIA DA MUDANÇA NA SUBVENÇÃO DIRETA AO PRODUTOR EXTRATIVISTA

Conforme abordado, a teoria da mudança é um modo de descrever o motivo da existência do instrumento de interferência através de determinado instrumento (GERTLER *et al*, 2018). A intervenção é feita sempre esperando resultados a partir de um diagnóstico problemático realizado previamente (IPEA, 2018). Para tal são necessários o diagnóstico, como dito anteriormente, os meios de se combater o problema apresentado, os resultados esperados da ação e modos de medir todo o processo.

No caso específico da política de garantia de preços mínimos, através do instrumento de subvenção direta ao produtor extrativista – SDPE, a seguir é apresentada a árvore do problema segundo¹ os manuais operacionais da política, as leis de criação e as publicações mais relevantes no tema.

Quadro 1. Árvore do problema

CONSEQUÊNCIAS	Desestímulo a oferta (decrecente) de produtos nativos
	Níveis de renda dos produtores extrativistas considerados baixos
	Abandono da atividade associado ao descuido da área nativa, propiciando desmatamento nessas áreas (perda de espécies nativas com potencial de mercado)
PROBLEMA	Receita recebida pelos produtores em níveis considerados baixos (abaixo do custo variável médio de produção)
CAUSAS	Preços recebidos pelos produtores abaixo do custo variável

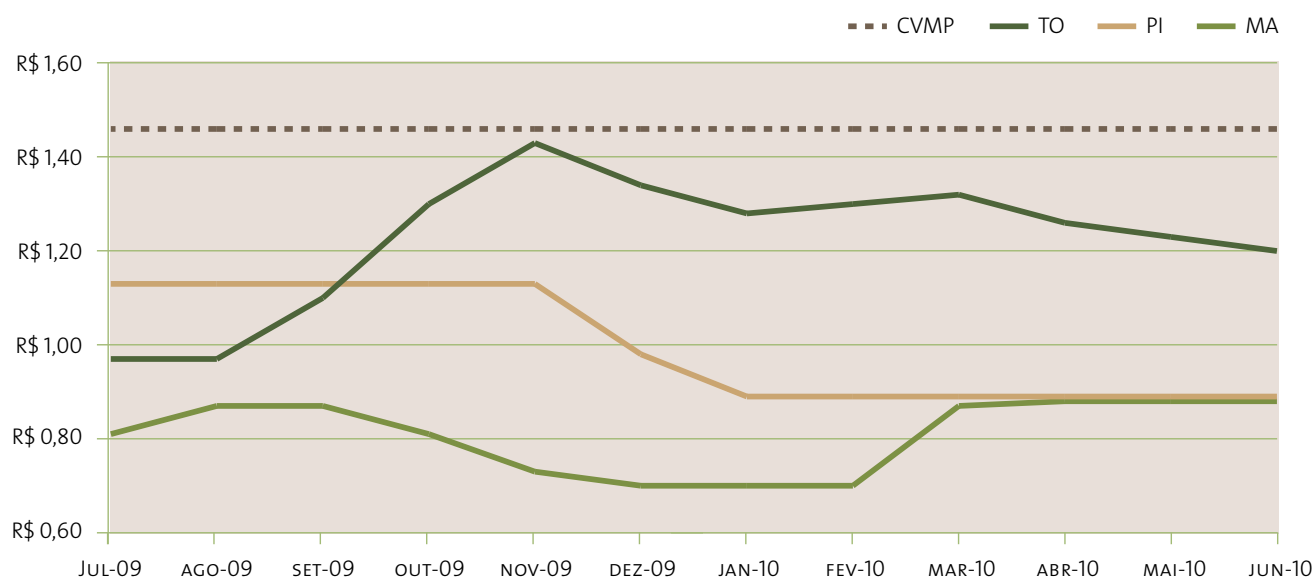
Fonte: elaborado pelo autor

1 - Manuais de operação: Manual de operações da Conab – MOC, título 35 e seus documentos. A lei de criação número Lei N.º 8.427, de 27/05/1992 (alterada pelo Art. 48 da Lei 11.775, de 17/09/2008).

A criação do instrumento SDPE é originado em lei de 2008 (Lei N.º 8.427, de 27/05/1992 (alterada pelo Art. 48 da Lei 11.775, de 17/09/2008)) no âmbito das discussões de governo acerca da baixa receita obtida pelos produtores extrativistas algumas cadeias produtivas da sociobiodiversidade devido aos baixos preços. A exemplo disso temos a cadeia produtiva da amêndoa de coco babaçu. O gráfico 01 faz a comparação dos preços de mercado em 2008 e o seu custo variável médio de produção.

As consequências do preço pago ao produtor abaixo do custo variável médio de produção foram abordadas na seção 2 com a figura 01. A teoria econômica diz que um produto, inserido em mercado competitivos, terá sua oferta estimulada no curto prazo se o preço recebido for pelo menos igual ao custo marginal de produção no ponto em que é igual ao custo variável médio de produção. Assim, assumindo que o mercado de produtos extrativos atende as hipóteses básicas para ser caracterizado como um mercado competitivo, pode se inferir que em muitas cadeias produtivas, como a da amêndoa de babaçu, os preços em níveis abaixo do custo variável médio de produção seria a causa do problema de baixa receita dos produtores extrativistas. Portanto, estariam desestimulando a oferta, gerando abandono da atividade associado ao abandono do cuidado da área nativa, propiciando desmatamento nessas áreas (perda de espécies nativas com potencial de mercado).

Gráfico 1. Preço de mercado da amêndoa de babaçu e custo variável médio de produção



Fonte: Conab

A receita está relacionada a renda dos produtores extrativistas. Segundo os custos de produção elaborados pela Conab, cerca de 80% dos custos totais são baseados na mão de obra (no caso do babaçu, todavia as demais cadeias produtivas seguem lógica similar). Em suma, a baixa receita causada por preços pagos aos produtores abaixo do custo variável médio de produção não remunera a mão de obra, o que significa níveis baixos de renda ao produtor (abaixo daquilo que ele teria caso fosse remunerado com, pelo menos, com o custo variável médio de produção).

Considerando o problema, atores envolvidos nas cadeias produtivas da sociobiodiversidade, vieram a reivindicar políticas públicas que pudessem mitigar essa questão, a fim de manter a oferta do produto e garantir melhoria de renda aos produtores ligados a essa atividade. Assim, foi proposta a utilização da subvenção, como já existia para outros produtos agropecuários, po-

rém de forma adequada ao público extrativista, que tem pouca habilidade com processos burocráticos e pouco conhecimento de instrumentos utilizados em outros produtos, como os leilões, por exemplo.

Durante o processo de desenho do instrumento as causas tiveram que ser observadas a fim de se ter um programa que atuasse apesar desses fatores, alguns deles característicos do modo de produção extrativo.

Modelo lógico

Partindo do problema agora é possível considerar o modelo lógico no qual a política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade está calcada. O quadro 2 abaixo apresenta o modelo.

Quadro 2. Modelo lógico

PROBLEMA:	Receita recebida pelos produtores em níveis considerados baixos (abaixo do custo variável médio de produção)
INTERVENÇÃO	Estabelecer um preço mínimo para subvenção direta a produtores extrativistas
PRODUTOS	Preço final recebido pelo produtor em níveis mínimos estabelecidos pelo governo federal, mesmo que a dinâmica de mercado estabeleça o contrário.
	Transferência de renda em forma de subvenção aos beneficiários
RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS	Influenciar a decisão de ofertar
	Estímulo à permanência do produtor em áreas nativas com o devido incentivo a proteção ambiental
RESULTADOS FINAIS:	Produtor ofertando, no curto e médio prazo, mesmo com o preço recebido abaixo do mínimo (e/ou abaixo do custo variável médio de produção).
	Melhoria dos níveis de receita e consequentemente renda do produtor extrativista
	Fomento ao cuidado em áreas de plantas nativas

Fonte: elaborado pelo autor

Considerando o problema de que os Preços recebidos pelos produtores extrativistas estão em níveis considerados baixos (abaixo do custo variável médio de produção), então a intervenção mais adequada pode ser o estabelecimento de um preço mínimo para subvenção direta a produtores extrativistas. Desta forma, o preço final recebido pelo produtor estará em níveis mínimos estabelecidos pelo governo federal, mesmo que a dinâmica de mercado estabeleça o contrário. Ao fazer isso a política pública estará influenciando positivamente a decisão de ofertar dos produtores extrativistas e estimulando à permanência do produtor em áreas nativas com o devido incentivo a proteção ambiental. O resultado esperado com essa política é ter o produtor ofertando, no curto e médio prazo, mesmo com o preço recebido abaixo do mínimo (e/ou abaixo do custo variável médio de produção), protegendo áreas nativas do desmatamento. A subvenção ainda resultará em melhoria dos níveis de renda, assumindo que, em média, 80% do custo variável médio de produção significa mão de obra.

Matriz lógica

Quadro 3. Matriz lógica

INPUTS DA POLÍTICA	ATIVIDADES DO PROGRAMA	RESULTADO IMEDIATOS	RESULTADOS DE MÉDIO PRAZO	RESULTADOS DE LONGO PRAZO
Produtos nativos contemplados	Possibilita demanda por subvenção pelos beneficiários	Sinalização de preço mínimo ao produtor extrativista.	Influenciar a decisão de ofertar	Produtor ofertando, no curto e médio prazo, mesmo com o preço recebido abaixo do mínimo (ou abaixo do custo variável médio de produção).
Conhecimento do beneficiário sobre como acessar o instrumento				
Recursos humanos do gestor do programa	Estabelecimento de regras para acesso	Evita casos de fraude e garante o recurso ao beneficiário	Aplica de forma correta os recursos públicos	Interferência estratégica e eficaz em mercados falhos
	Capacitação e assessoria aos beneficiários			
Processos internos do gestor do programa	Receber demandas de subvenção	Transferência de renda em forma de subvenção aos beneficiários	Melhoria dos níveis de renda do produtor extrativista	Estímulo à proteção ambiental ²
Recursos financeiros	Pagamento de subvenção aos beneficiários solicitantes	Credibilidade do gestor do programa junto ao beneficiário		
		Efetiva influência na tomada de decisão do produtor em ofertar ou não o produto		

Fonte: elaborado pelo autor

INPUTS DA POLÍTICA

Produtos na pauta da política

A política de preços mínimos do Governo Federal é operacionalizada pela Conab, mas a aprovação de produtos que podem entrar para a pauta e dos seus respectivos preços mínimos, além do reajuste para aqueles que já estão, é feita pelo Conselho Monetário Nacional (Decreto-Lei N.º 79, de 19/12/1966).

Sendo assim, para que a Conab possa praticar a política de garantia de preços precisa antes do estabelecimento dos parâmetros pelas instâncias superiores. A sociedade civil tem um importante papel nesse processo, pois pode demandar estudos de viabilidade de novos produtos para a pauta.

Portanto a PGPMBio é uma política estratégica de intervenção em mercados falhos e os produtos que compõem a pauta devem ser aqueles que necessitam de tal intervenção. Os beneficiários só terão acesso se a inclusão dos produtos for feita ao longo do tempo.

Estabelecer o preço mínimo para o produto nativo já é, por si, uma sinalização ao produtor de que a receita mínima em função da oferta está garantida. É a forma original de influenciar na decisão do extrativista no momento da safra, mesmo diante de situações desfavoráveis.

2 - O objetivo da política deve ser entendido como está escrito no normativo MOC/Conab 2018, qual seja: "...fomentando, assim, a proteção ao meio ambiente por meio de seu uso racional". Ou seja, a política não tem o alvo na proteção efetiva em si, mas no estímulo a se proteger, por entender que se o produtor retira da floresta o seu sustento, não há motivos para querer derrubá-la. Nesse artigo este resultado não será alvo de investigação devido ao escopo reduzido.

Conhecimento do beneficiário sobre como acessar o instrumento

Após a inclusão do produto na pauta da PGPMBio, que é a origem da possibilidade de haver subvenção, é primordial que os beneficiários tenham conhecimento e entendimento sobre o instrumento SDPE. Essas duas pré-condições são as bases para o alcance de um resultado eficaz da política de garantia de preços mínimos.

Todavia o público de trabalhadores extrativistas é, em geral, carente e pouco habilidoso com processos burocráticos (ainda que esses sejam simples). Portanto, enfrentam dificuldade de acesso para que a informação sobre normas e parâmetros da política possa alcançá-los. Poucos meios de comunicação são eficazes em relação a esse público que, de forma tradicional, prefere uma conversa pessoal ao invés de veículos de transmissão em massa.

Para tanto são necessários recursos humano e financeiro da operadora para que a aproximação junto ao público seja realizada e os resultados otimizados. O acompanhamento da comercialização e o seu correto registro é a condição necessária para que o direito a subvenção seja gerado, nos casos onde o registro for feito em valor abaixo do mínimo fixado.

Quando o direito a subvenção é gerado, o beneficiário precisa comprovar tal fato à operadora do instrumento e formalizar um pedido nos moldes da norma vigente (CONAB, 2021). É nesse momento em que os principais entraves surgem e impedem a política de alcançar parte considerável dos extrativistas. Essa falta de acesso à informação e habilidade com processos burocráticos exclui grande parte dos beneficiários que tem direito a subvenção.

Recursos humanos do gestor da política

Os recursos humanos, para a operadora de uma política voltada para produtores extrativistas e povos e comunidades tradicionais, são essenciais para o desenvolvimento e abrangência do instrumento. O despreparo de órgãos executores de políticas dessa natureza pode resultar no insucesso dos objetivos (SILVA, 2007).

Como já foi relatado anteriormente, veículos de comunicação em massa são pouco eficazes em relação a esse público. O relacionamento pessoal é muito valorizado por povos tradicionais. Nesse sentido é importante que a representação do Governo Federal seja feita através dos seus servidores, indo até as comunidades tradicionais e explicando pessoalmente para os extrativistas o direito que eles podem adquirir quando a comercialização ocorrer em condições de preço abaixo do mínimo fixado. Normativos e parâmetros devem ser explicados aos beneficiários da forma mais simples possível para que a política possa influenciar o produtor no processo de tomada de decisão em ofertar ou não o produto.

Ainda assim é possível que o produtor decida não ofertar ou mesmo ofertar e não impletar pedido de subvenção. Todavia é esperado que o produtor médio faça uso desse mecanismo para se manter na atividade de forma a minimizar os possíveis prejuízos inerentes a atividade.

Processos internos do gestor da política

Tendo satisfeito as condições necessárias para o acesso a política, quais sejam, (i) produtos nativos na pauta da política e (ii) conhecimento dos beneficiários sobre os mecanismos de acesso ao instrumento - MOC/Conab - Título 35/2021 - tem se, então, a expectativa de pedidos à

operadora da política. Sendo assim, serão necessários processos bem definidos de comprovação das documentações apresentadas e efetivação da transferência de renda aos produtores extrativistas (CONAB, 2021).

Assim como a condição de conhecimento por parte dos beneficiários depende de recursos humanos da operadora, processos internos também estão alicerçados nesses recursos. Não é possível pensar em políticas públicas e interferência governamental em mercados falhos sem recursos humanos e de gestão destes instrumentos. Tal fato fica ainda mais realçado quando se trata de povos e comunidades tradicionais. Os processos internos precisam estar voltados à realidade do público alvo, sem desconsiderar as boas práticas do serviço público e do cuidado com os recursos públicos (SILVA, 2007).

Recursos financeiros

Recursos financeiros representam a condição final para que haja transferência de renda em forma de subvenção ao público extrativista. Se produtos nativos na pauta, conhecimento do beneficiário sobre como acessar o instrumento, recursos humanos e processos internos do gestor da política são condições necessárias para que o benefício seja gerado, a disponibilidade dos recursos financeiros é a condição suficiente para que a política alcance os resultados desejados (CONAB, 2021).

Num primeiro momento, após a transferência de renda, a operadora da política ganha credibilidade junto aos beneficiários referente ao trabalho de aproximação e vínculo realizado pelos servidores junto aos extrativistas que confirma o poder de influência governamental a ser exercido nos mercados da sociobiodiversidade.

Através do fim desse ciclo, tanto o complemento de renda, quanto o estímulo à proteção ambiental desejados pelos formuladores da política, poderão ser aferidos através de indicadores que irão refletir o quão eficaz foi a execução de todo o processo até a sua conclusão com o pagamento da subvenção.

A questão do estímulo a proteção ambiental deve ser entendida como está escrito no normativo MOC/Conab - Título 35/2021 (CONAB, 2021), qual seja: “...fomentando, assim, a proteção ao meio ambiente por meio de seu uso racional”. Ou seja, a política não tem o alvo na proteção efetiva em si (pois seria exigido um instrumento de comando e controle adicionado a esta, para um alcance mais eficaz), e sim no estímulo a se proteger, por entender que se o produtor retira da floresta o seu sustento, não há motivos para querer derrubá-la e há razões para defendê-la. Isso acontece no Maranhão, por exemplo, onde a amêndoa de babaçu é fonte de renda para várias mulheres e isso as impulsionou a exigir dos órgãos governamentais instrumentos de proteção, o que culminou na lei do babaçu livre, presente em vários municípios maranhenses (DMITRUK; ARAÚJO JUNIOR; MOURA, 2014).

RESULTADOS

A partir do desenvolvimento da teoria da mudança no caso específico da política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade, pode-se elaborar o quadro avaliativo da política, indicando os próximos passos para um aprofundamento avaliativo no que concerne aos impactos da política, principalmente nas questões de influenciar na decisão do produtor extrativista a ofertar produtos nativos e complementação da renda do produtor extrativista. Os impactos ambientais da política dependem de mais elementos de análise, os quais fogem do escopo deste Trabalho. Todavia, a análise de tais impactos, realizada pela própria companhia, traria uma nova roupagem à política, ao explorar duas das cinco áreas de importância que pautam a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: pessoas e planeta.

Abaixo, tem-se o quadro 4, como uma proposta de modelo avaliativo para o instrumento SDPE.

Quadro 4. Modelo avaliativo da PGPMBio

OBJETIVOS GERAIS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	VARIÁVEL	INDICADOR	INFORMAÇÃO NECESSÁRIA	MÉTODO DE COLETA DE DADOS (FONTE)
Estímulo a oferta	Influenciar na decisão do produtor extrativista a ofertar produtos nativos	1) Preço mínimo 2) custo variável	Preço mínimo igual ou maior do que o custo variável médio de produção	Série histórica de preços mínimos e custos variáveis de produção	Dados disponibilizados pela Conab
Melhoria de renda	Ser eficaz na complementação da renda do produtor extrativista	1) Renda do produtor 2) Subvenção recebida 3) número de extrativistas	Proporção da subvenção na renda do produtor próxima a proporção ideal	Renda do produtor e valor da subvenção recebida	Dados declaratórios em cadastro e sistema de pagamentos da Conab
	Impacto na renda do produtor extrativista	1) Renda do produtor 2) Subvenção recebida	Percentual de aumento da renda do produtor	Renda antes e depois do grupo de controle e de tratamento	Aplicação de questionários nos grupos definidos
	Abrangência dos produtores que adquirem o direito a subvenção.	1) produção 2) demanda por subvenção 3) preços de mercado	Proporção entre subvenção demandada e subvenção não demandada	Mapeamento de praças onde os extrativistas têm direito a subvenção, mas não demandam versus onde os produtores demandam	Dados de pesquisa de preço e produção disponibilizados pelo IBGE. Dados de pagamento de subvenção da Conab.

Fonte: Felaborado pelo autor

MEDIÇÃO

Influenciar na decisão do produtor extrativista a ofertar produtos nativos

A política de garantia de preços mínimos visa garantir o abastecimento nacional de produtos agropecuários, que o governo considera essenciais e estratégicos, estabelecendo um preço mínimo ao produtor que garante a ele, em geral, todo ou parte dos custos variáveis médios de produção (COSTA, 2015). Por meio deste mecanismo o governo garante receita mínima ao produtor, que tende a ofertar produtos independentemente da situação de preços de mercado.

Há, basicamente, duas maneiras de mensuração deste objetivo. A mais óbvia seria observar os indicadores de produção e consumo dos produtos que estão na pauta da política e através de estatística inferencial determinar a relação entre preço mínimo e manutenção da oferta fren-

te a demanda dos produtos estudados.

Todavia, as dificuldades em obter dados de produção e consumo de todos os produtos da sociobiodiversidade pautados na PGPMBio cria um impedimento de fazer tal aferição. O IBGE prepara apenas dados referentes a produção de alguns desses produtos, mas ainda assim não é suficiente para um estudo mais apurado nessa vertente.

A proxy mais indicada neste caso será sobre a sinalização que o Governo Federal tem feito nos últimos anos para os produtores extrativistas sobre continuar ou não ofertando produtos de acordo com a teoria dos mercados concorrenciais, a qual determina que o produtor ofertará quando o preço de mercado for igual ou superior ao custo marginal de produção acima do custo variável médio (VARIAN, 2010).

Se o Governo Federal, através de um instrumento de política pública, garante ao produtor que ele receberá um valor mínimo referente a operação de comercialização de seu produto, suficiente para cobrir, pelo menos, os custos variáveis de produção, logo, esse produtor tenderá a permanecer na atividade ofertando, pelo menos, no curto e médio prazo.

Para medir qual a influência do Governo Federal em sinalizar para os produtores se eles devem continuar na atividade extrativista, é necessária uma análise referente ao tempo de existência da PGPMBio. Durante esse período, quantas vezes o preço mínimo fixado foi igual ou maior do que o custo variável médio de produção estimado?

Em termos de indicador, se considerarmos “zero” como o indicador de que o preço mínimo sempre esteve fixado abaixo do CVMP e “um” como indicador de que o preço mínimo sempre esteve igual ou maior do que o CVMP, chegaríamos a um indicador que mediria a porcentagem das vezes em que o Governo Federal fixou um preço de garantia para um produto extrativo acima do CVMP. Desta forma teríamos um indicador de desempenho dado o objetivo estudado.

Para a análise econômica é importante a sinalização da garantia dos custos variáveis. Produtores inseridos em mercados competitivos irão responder a um preço que cubra os custos marginais acima do custo variável médio (VARIAN, 2010).

As implicações de não alcançar o desempenho desejado nesse indicador podem estar relacionadas a vários cenários, como: (i) descrédito da política como instrumento de intervenção estratégica em mercados falhos, (ii) extrativistas deixando a atividade, (iii) avanço da degradação ambiental em áreas de plantas produtoras nativas e tantos outros. Todavia, seria necessário um estudo bem mais profundo para determinar exatamente qual cenário teria maior impacto nesse contexto. Fato é que, o quanto mais longe do ideal estiver esse indicador, menor será o cumprimento do objetivo de influenciar a oferta de produtos nativos e, por conseguinte, complementar renda do extrativista e estimular a proteção ambiental.

Melhoria da renda

O desafio desse objetivo é saber onde estão ocorrendo produção e comercialização dos produtos nativos presentes na pauta da PGPMBio e fazer com que a política seja um mecanismo natural de auxílio e complemento de renda para esses produtores. Adicionalmente é de interesse saber se aqueles que acessam a política tem vivenciado uma possível melhoria dos seus padrões de rendimento.

Portanto, esse objetivo pode ser aferido de três formas, a primeira verificando a eficácia da

complementação de renda, ou seja, se ao receber a subvenção pela sua produção o extrativista alcança a renda mínima que ele teria conseguido se o preço de mercado fosse igual ao custo variável médio de produção. A segunda é verificar qual o impacto da subvenção no grupo de produtores que acessam, e a terceira é analisando o alcance da política, ou seja, se aqueles que tem direito a acessar o mecanismo estão de fato sendo beneficiados por ele.

Produtores extrativistas estão presentes em todo país. Eles não se identificam apenas por essa atividade, mas também por serem: agricultores familiares, silvicultores, assentados de reforma agrária, aquicultores, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombolas, faxinais, quebradeiras de coco babaçu e demais povos e comunidades tradicionais. Os incisos II, III e IV do caput do art. 3.º da Lei N.º 11.326, de 24/07/2006, reconhecem esses importantes atores integrantes de várias cadeias produtivas de nativos brasileiros (BRASIL, 2006).

Nas regiões de predominância dos biomas Amazônico e Cerrado temos a maior concentração desses trabalhadores devido à aglomeração de produtos nativos propícios às condições climáticas desses habitats. Todavia, biomas de todo país, como caatinga, pampas, mata atlântica e pantanal também têm a presença de trabalhadores extrativistas.

Eficácia e Impacto da subvenção na renda do produtor

Se ao influenciar o produtor a ofertar transferindo a ele renda que, eventualmente, venha a cobrir, pelo menos, os custos variáveis médios inerentes a atividade produtiva por ele exercida, o que interessa saber nesse ponto é qual impacto disso nos rendimentos desse produtor. Ou seja, qual o peso relativo da subvenção na composição de renda de um extrativista médio que tenha acessado a política nos últimos anos.

Ao longo de 11 anos de existência, a PGPMBio fez transferência de renda num montante aproximado de R\$ 72 milhões de reais. Produtores de amêndoa de babaçu, castanha do brasil, pequi, borracha natural, açaí, macaúba, mangaba, umbu, piaçava, cacau extrativo, pinhão e andiroba já receberam subvenção, através do instrumento de política SDPE.

Para se ter o impacto da política na renda dos produtores participantes seria necessário a construção ou do contra factual ou do grupo de controle. No primeiro caso pode se, com auxílio de hipóteses simplificadoras, construir um grupo de extrativistas como uma renda ideal e fazer as comparações com o grupo de extrativistas que acessaram política e averiguar as diferenças (GERTLER *et al.*, 2018). Todavia esse exercício pode ser teórico demais e provavelmente mais útil medindo a eficácia do programa

Nesse sentido, a política será eficaz se o incremento recebido pelo extrativista, daqueles que acessaram, mais a receita das vendas abaixo do preço mínimo for igual a receita que o produtor teria recebido se vendesse toda a sua produção por um preço, pelo menos, igual ao custo variável médio. Portanto, faz se necessária uma hipótese de simplificação para melhor análise do indicador que será construído. O custo variável médio de produção do extrativismo é composto, em sua maior parte, pela mão de obra, devido a própria característica da atividade em si. Logo, a receita das vendas do produto nativo é praticamente igual a renda do produtor. Portanto, o pressuposto básico dessa análise é que a receita será igual a renda dos extrativistas.

O indicador médio de eficácia da transferência de renda do governo ao produtor extrativista é elaborado levando em consideração a renda “ideal” do produtor, que é aquela baseada no custo variável médio de produção. Essa renda é aquela que garante no curto e médio prazo a

permanência do produtor na atividade. O quão mais perto dessa renda ideal a renda efetiva total do produtor (renda obtida com a venda mais a subvenção) estiver, mais eficaz será a política de transferência de renda através da subvenção.

Três variáveis seriam importantes na construção desse indicador: (i) Renda baseada no custo variável médio de produção (CVMP) – é a renda que o produtor teria se vendesse produto pelo valor do CVMP, (ii) Peso da Renda efetiva do produtor com a venda de seus produtos em relação a renda baseada no CVMP – é a renda do produtor obtida com a venda de produtos pelo preço de mercado enquanto porcentagem da renda do item “i”, (iii) Peso da subvenção na renda efetiva do produtor – é o percentual da subvenção na renda do item “i”. O indicador irá demonstrar a eficácia média da política em complementar a renda do produtor, na medida em que o peso da subvenção na renda se aproximar do peso necessário que a subvenção deveria ter para que o produtor alcance a renda mínima.

Uma alternativa é a construção do grupo de controle com a aplicação de questionário. Pode se aplicar a técnica conhecida como “diferenças em diferença”³, onde seria determinada os dados antes e depois do acesso a política e comparar com o antes e depois do grupo que não acessou a política (GERTLER *et al.*, 2018). Assim seria possível ter uma ideia de como a PGPMBio contribuiu para a renda dos produtores extrativistas.

Abrangência dos produtores extrativistas que necessitam de subvenção

Se o objetivo da política é complemento de renda aos produtores extrativistas que vendam sua produção (toda ou parte dela) abaixo do preço mínimo fixado, então é preciso saber se isso está acontecendo. Ou seja, através da pesquisa de preços e produção é possível mapear as localidades onde é necessária atuação da política, basta saber se o instrumento está sendo utilizado por seus beneficiários.

O IBGE disponibiliza dados de volume e valor da produção para os produtos extrativos através da pesquisa da Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura – PEVS. Através da análise desses dados é possível estimar a demanda total por subvenção do país de, pelo menos, os produtos que o instituto estima a produção. A análise feita deve levar em consideração os municípios onde há produção e o preço médio anual de mercado. Se o preço médio estiver abaixo do preço mínimo fixado para a safra em questão, naquele município é necessária a atuação da PGPMBio. Fazendo a diferença entre preço mínimo e preço médio de mercado tem se o valor do prêmio de subvenção por quilograma. Multiplicando esse prêmio pela quantidade produzida total tem se o valor médio de subvenção que deveria ser aplicada naquele município.

Cabe ressaltar que nem todos os 17 produtos contemplados pela PGPMBio tem estimativa de volume de produção e preço de venda pelo IBGE e, em muitos casos, a utilização de um preço médio anual pode não revelar as necessidades pontuais de intervenção no mercado durante o ano, por isso, a pesquisa deve ser utilizada tendo em vista as suas limitações.

A política de garantia de preços mínimos será mais eficaz na medida em que se aproximar dessa demanda total.

3 - O método diferença em diferenças compara as mudanças nos resultados ao longo do tempo entre uma população que está inscrita em um programa (o grupo de tratamento) e uma população que não está (o grupo de comparação) (GERTLER *et al.*, 2018, p. 144)

Em confronto a demanda total por subvenção, de acordo com os dados disponibilizados pelo IBGE, temos os dados de demanda efetiva, ou seja, subvenção que foi solicitada à Conab e disponibilizada para os extrativistas. Se consideramos zero nenhuma abrangência da subvenção a nível nacional e um, o total de abrangência, quanto mais próximo de zero o indicador, menor é a relevância da PGPMBio em influenciar a oferta de produtos nativos e garantir complemento de renda a seus beneficiários.

CONCLUSÃO

O estabelecimento do arcabouço teórico da política é essencial para que o processo avaliativo seja focado naquilo que a política se destina a entregar a sociedade, previsto na fase de formulação. Uma das formas de expor esse desenho é utilizando a teoria da mudança e seus artifícios para explorar os conceitos teóricos nos quais políticas estão fundamentadas (GERTLER *et al.*, 2018).

Com a aplicação de tal teoria na política de garantia de preços mínimos foi possível construir o arcabouço teórico necessário para uma avaliação de impacto da política. Dessa forma a contribuição deste trabalho é dar suporte para a escolha do método mais adequando para realização da avaliação da política.

A avaliação é fundamental para corrigir rumos, evoluir seus meios ou mesmo decidir pelo seu fim. O importante é ter dados e evidências apontando a melhor opção para o gestor da política pública.

REFERÊNCIAS

- BAUMOL, W. J.; OATES, W. E. **The Theory of Environmental Policy**. New Jersey: Prentice-Hall, 1975.
- BIRREER, 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. 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 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.º 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 de julho de 2006.
- CONAB - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Manual de operações**: Título 06 – Aquisição do Governo Federal (AGF). Brasília, DF: Conab, 2015. Comunicado Conab/MOC N.º 014, DE 31/07/2015.
- CONAB - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Manual de operações**: Título 26 – Prêmio equalizador pago ao produtor rural e/ou sua cooperativa (PEPRO). Brasília, DF: 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, DF: Conab, 2021. Comunicado Conab/MOC N.º 002, de 01/02/2021.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública RAP**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-92, 2003.
- COSTA, L. T. **A política de garantia de preços mínimos – PGPM**. Brasília, DF: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, jun. 2015.
- DMITRUK, E. J., ARAÚJO JUNIOR, M. E. 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..
- FARIA, C. A. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. v.20, n.59, p.97-110, 2005.
- GERTLER, P.J. MARTÍNEZ, S. PREMAND, P. RAWLINGS, L.B. VERMEERSCH, C.M.J. **Avaliação de impacto na prática**. 2. ed. Washington D.C.: Banco Mundial, 2018.
- INSPER METRICIS. **Guia de avaliação de impacto socioambiental para utilização em projetos e investimento de impacto**. 4. ed. São Paulo: Insper, 2020.
- IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. BRASIL. CASA CIVIL. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex-ante. Brasília, DF: Ipea, 2018. v. 1.
- PERMAN, R., Ma, Y., MCGILVRAY, J., COMMON, M. **Natural resource and environmental economics**. Third edition. Pearson Education Limited. 2003.
- PINDYCK, R. S., & RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. Sexta edição. São Paulo, Pearson Hall. 2006.
- SILVA, M. O. Saindo da invisibilidade: A política nacional de povos e comunidades tradicionais. **Inclusão Social**, Brasília, DF, 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. **Análise Econômica**: Política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade. Brasília, DF, Conab: 2020. (Compêndio de Estudos Conab, v. 23).
- VARIAN, H. R. **Intermediate Microeconomics**: A Modern Approach. Eighth Edition. Norton & Company, Ltd. 2010.

