



**Universidade Federal do Pará
Instituto Amazônico de Agriculturas Familiares
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa Amazônia Oriental
Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas
Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável**

Letícia Sales da Costa Oliveira

“Saiu o dinheiro do coco?”:

Avaliação de processo da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) para a amêndoa do babaçu no Médio Mearim, Maranhão.

**Belém
2020**

Letícia Sales da Costa Oliveira

“Saiu o dinheiro do coco?”:

Avaliação de processo da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) para a amêndoa do babaçu no Médio Mearim, Maranhão.

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestra em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável. Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas, Instituto Amazônico de Agriculturas Familiares, Universidade Federal do Pará, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Amazônia Oriental.

Área de concentração: Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável

Orientador: Prof. Dr. Roberto Porro.

**Belém
2020**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

- O48s Oliveira, Letícia Sales da Costa.
Saiu o dinheiro do coco? : Avaliação de processo da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) para a amêndoa do babaçu no Médio Mearim, Maranhão. / Letícia Sales da Costa Oliveira. — 2020.
309 f. : il. color.
- Orientador(a): Prof. Dr. Roberto Porro
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto Amazônico de Agriculturas Familiares, Programa de Pós- Graduação em Agriculturas Amazônicas, Belém, 2020.
1. Extrativismo. 2. Implementação de políticas públicas. 3. Indicadores de eficácia. 4. Pesquisa ação. 5. Povos e comunidades tradicionais. I. Título.

CDD 320.6

Letícia Sales da Costa Oliveira

“Saiu o dinheiro do coco?”:

Avaliação de processo da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) para a amêndoa do babaçu no Médio Mearim, Maranhão.

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestra em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável. Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas, Instituto Amazônico de Agriculturas Familiares, Universidade Federal do Pará, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Amazônia Oriental.

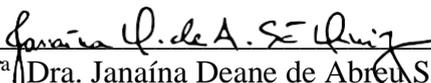
Área de concentração: Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável

Orientador: Prof. Dr. Roberto Porro.

Data de aprovação. Belém-PA: 29/10/2020.

Banca Examinadora

Prof^o. Dr. Roberto Porro (Orientador)
(Embrapa Amazônia Oriental)


Prof^{sa} Dra. Janaína Deane de Abreu Sá Diniz
(Examinadora externa)
(UnB/Planaltina - DF)

Prof^{sa} Dra. Noemi Sakiara Miyasaka Porro
(Examinadora interna)
(INEAF/UFPA)

Prof. Dr. Flávio Bezerra Barros
(Examinador suplente)
(INEAF/UFPA)

Às quebradeiras de coco babaçu do Médio
Mearim, Maranhão.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, pelas oportunidades e por tantas coisas que não cabem no papel.

Esta dissertação de mestrado somente pôde ser concretizada em função do apoio e ajuda de inúmeras pessoas. Deixo aqui registrado meu eterno agradecimento a cada um que participou de alguma forma desta pesquisa, especialmente:

À minha mãe, Dilma, que esteve sempre ao meu lado, me incentivando constantemente a concluir esta etapa. Ela é o meu exemplo de amor incondicional de mãe, uma pessoa com uma generosidade sem fim: doce, como uma flor, e forte, como uma rocha. A ela, eu devo a vida. Nela, encontro o meu porto seguro, meu colo, a calma para o meu coração em momentos difíceis. O seu apoio com os cuidados de Elis, minha filha, durante o processo de escrita desta dissertação, foi incalculável. Não teria conseguido terminar este trabalho sem ela. “Minha caramba”, você é incrível. Obrigada por tudo.

Ao meu pai, Cláudio, por ter me ensinado a importância de não me conformar com a realidade dura. Por me incentivar sempre, por acreditar no meu potencial. Eu, como uma boa filha, acreditei nele, principalmente, nesta etapa da minha vida, “conheci uma outra Letícia”, aflorei. Obrigada, pai. O meu caminho acadêmico foi inspirado nas muitas e longas conversas que tivemos desde a infância, por vezes de forma carinhosa, outrora de forma dura.

À minha filha, Elis, por ter me escolhido como mãe. Com ela e por ela, me transformei em uma mulher mais madura, mais forte, mais feliz e motivada. Desde a gestação passamos por provações. Foi um período difícil se isolar; por vezes, minha família não pode acariciar meu barrigão. Sofri muito, chorei, cai na tristeza. Então, a Elis chegou e iluminou minha vida. Descobri o amor mais puro que existe no universo. Obrigada por existir, filhota. Mamãe te ama muito, minha corujinha.

À Larissa, minha irmã. Pelos cuidados com a nossa Elis. Por acreditar no meu potencial e por vislumbrar o fim desta pesquisa muito antes de mim – “termina logo isso, Tiça!”. Por se preocupar tanto comigo. Por me admirar. Juntas vivemos tantas coisas boas e superamos as ruins ao longo deste ciclo. Te amo, Lara.

Ao Marcelo, meu companheiro, pela sensibilidade e pela paciência. Obrigada pela parceria, pelo crescimento mútuo e pela amizade. Obrigada pela família que formamos. Obrigada por compartilhar os seus dias comigo.

Ao meu orientador, Professor Roberto Porro, que acreditou na viabilidade desta pesquisa e, que me incentivou do início ao fim, apesar dos percalços e das dificuldades que surgiram no caminho. Obrigada pelas orientações, pelas críticas, pela leitura cuidadosa dos

textos e pelos retornos tão rápidos. Gratidão pelo acolhimento, pela sensibilidade e por não desistir de mim! Por acreditar no meu potencial no momento mais difícil dessa pesquisa e, talvez da minha vida - gestar e parir durante a pandemia. Você foi um orientador incrível!

Aos examinadores que aceitaram o convite para as bancas de qualificação e defesa final: a Prof^a Ruth e Prof^a Dalva pelas contribuições na etapa de qualificação. A Prof^a Janaína e o Prof. Flávio pelas contribuições finais. A prof^a. Noemi, que agradeço duplamente (qualificação e defesa final). Obrigada pelas sugestões e ensinamentos.

Aos professores e pesquisadores do Ineaf, em especial, ao Prof. Willian por me incentivar a pleitear uma vaga no curso de mestrado. A Prof^a. Sonia, Prof^a. Dalva, Prof. Heribert, Prof^a. Livia, Prof^a. Angela, Prof. Mauro, Prof. Maurício, Prof. Gutemberg e Prof^a. Tatiana pelos ensinamentos, apoio e contribuições com material didático.

Aos meus colegas de mestrado, especialmente, a Sue pelo apoio nas etapas iniciais e pelos momentos de descontrações, a Raquel pela amizade, por ser minha mão amiga nos momentos de pressão, a Anael, Victor, Diego, Helton pela energia positiva, momentos de descontração e amizade. Ao corpo administrativo do Mafds. Minha gratidão a vocês pelo rico ambiente acadêmico e de trabalho.

Às quebradeiras de coco babaçu maranhenses, pelo acolhimento, carinho e dedicação. Juntas trilhamos esse caminho!

À Eliane, Hélia, Claudielma, dona Dalva e Cláudia pelo apoio desde as primeiras etapas e até o final desta dissertação. À dona Helena e família, por terem me recebido tão bem em sua casa, pelos ensinamentos, pelas partilhas, pelas risadas e pela colheita de arroz. Nunca vou me esquecer de vocês.

À diretoria da Assema e às coordenadoras do Miqcb pela construção participativa, pelo apoio, carinho e acolhimento. Ao Luiz pelas trocas de ideias, pelo apoio, pela dedicação para compreender a metodologia desta dissertação e pela amizade. Ao Lúcio e Ricardo pelo apoio, acolhimento e amizade. À Bete, Edsonete, Gelania, Ana Cleuma, Ronaldo, entre tantos outros, pela sensibilidade, carinho, acolhimento e sorrisos. Espero reencontrá-los em breve.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa de pesquisa cedida e ao Projeto Bem Diverso pelo apoio financeiro durante as etapas de campo.

Gratidão por tudo!

RESUMO

O objetivo central desta dissertação foi avaliar a eficácia da implementação da Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) e seus efeitos na organização social das quebradeiras de coco babaçu no Médio Mearim, Maranhão, onde ocorre cerca de um terço da produção nacional de amêndoas. Passada uma década da criação da política pública, os atores sociais engajados no extrativismo demandam estudos sobre a eficácia de sua implementação. No período 2009-2018, 48% dos recursos da PGPM-Bio foram destinados para amêndoas de babaçu. A metodologia de pesquisa-ação proporcionou o envolvimento de instituições de representação e assessoria e a manifestação dos sujeitos sociais locais sobre os cenários de implementação da PGPM-Bio. A necessidade do envolvimento daqueles que viabilizam o acesso das quebradeiras de coco à PGPM-Bio (agentes mediadores) e das beneficiárias diretas levou à adoção de ferramentas participativas de fácil compreensão e assimilação. Os resultados obtidos incluem a identificação e análise da atuação de oito categorias de agentes mediadores, vinculados a organizações formais (sindicato, associação, cooperativa, Miqcb, órgãos governamentais) ou não (grupo informal, despachante autônomo, comerciante), sendo selecionadas 14 iniciativas em 10 municípios. As informações qualitativas a partir das experiências vividas pelos agentes mediadores receberam tratamento quantitativo por meio do gráfico radar de competência. Mais de 240 quebradeiras de coco babaçu beneficiárias participaram das atividades coletivas e narraram suas percepções sobre o efeito do acesso à subvenção econômica, no período de 2016 a 2018. As informações quantitativas foram analisadas a partir do gráfico radar comunitário. A triangulação das informações destacou potencialidades e limitações da política, dos agentes mediadores, e das organizações sociais envolvidas. Os resultados destacam a amplitude do acesso ao recurso e a heterogeneidade quanto às formas de apropriação, autonomia decisória e estratégias gerenciais. A avaliação evidenciou que as iniciativas conduzidas por Sindicatos de Trabalhadores Rurais apresentaram maior grau de eficácia, contrastando com aquelas de grupos informais, da cooperativa e despachante autônomo, que resultaram menos eficazes e demandam esforços adicionais. A pesquisa contribuiu para a estratégia organizativa dos grupos, que passaram a pensar e agir em redes de apoio e parceria, por meio da Comissão da PGPM-Bio no Médio Mearim.

Palavras-chave: Extrativismo. Implementação de políticas públicas. Indicadores de eficácia. Pesquisa ação. Povos e comunidades tradicionais.

ABSTRACT

The main objective of this dissertation was to evaluate the effectiveness of the implementation of the Minimum Price Guarantee Policy for Sociobiodiversity Products (PGPM-Bio) and its effects on the social organization of babassu coconut breakers in the Médio Mearim, Maranhão, where about one third of the national production of almonds occur. A decade after the public policy's creation, social actors engaged in extractivism demand studies on the effectiveness of its implementation. In the 2009-2018 period, 48% of PGPM-Bio's resources were channeled for babassu almonds. The action research methodology provided the involvement of representation and advisory institutions and the manifestation of local social subjects on the implementation scenarios of PGPM-Bio. The need for the involvement of direct beneficiaries and those who make the access to PGPM-Bio viable for babassu-nut breakers (mediating agents) led to the adoption of participatory tools that are easy to understand and implement. The results obtained include the identification and analysis of the performance of eight mediating agents' categories, either linked to formal organizations (union, association, cooperative, Miqcb, government agencies) or not (informal group, independent dispatcher, trader), with 14 initiatives selected in 10 municipalities. Qualitative information from the experiences expressed by mediating agents received quantitative treatment through competence radar charts. More than 240 beneficiary babassu-nut breakers participated in collective activities and narrated their perceptions about the effect of the access to the economic subsidy, in the 2016 to 2018 period. Quantitative information was analyzed using community radar charts. The triangulation of information highlighted the potential and limitations of the policy, mediating agents, and social organizations involved. Results highlight the breadth of access to the resource and the heterogeneity of the forms of appropriation, decision-making autonomy and management strategies. The evaluation showed that initiatives carried out by Rural Workers' Unions were more effective, in contrast to those of informal groups, the cooperative and independent dispatcher, which were less effective and demand additional efforts. The research contributed to the groups' organizational strategy, as they started to think and act through support and partnership networks, and formed the PGPM-Bio Commission in the Médio Mearim.

Key-Words: Extractivism. Implementation of public policies. Indicators of effectiveness. Action research. Traditional peoples and communities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

MAPAS

Mapa 1 – Médio Mearim: classificação IBGE x Programa Territórios da Cidadania (PTC)..	30
Mapa 2 – Área de estudo da pesquisa, no Território da Cidadania (TC) Médio Mearim.	32
Mapa 3 – Municípios maranhenses com subvenção econômica do babaçu (2016 a 18).	117
Mapa 4 – Área de atuação, agente mediador C1 (sindicato), Poção de Pedras.....	127
Mapa 5 – Área de atuação, agente mediador C1 (sindicato), Trizidela do Vale.	130
Mapa 6 – Área de atuação, agente mediador C2 (grupo informal), Pedreiras.....	133
Mapa 7 – Área de atuação, agente mediador C2 (grupo informal), Poção de Pedras.	136
Mapa 8 – Área de atuação, agente mediador C2 (grupo informal), São Luís Gonzaga do Maranhão.....	138
Mapa 9 – Área de atuação, agente mediador C3 (associação), Esperantinópolis.....	141
Mapa 10 – Área de atuação, agente mediador C3 (associação), Pedreiras.....	143
Mapa 11 – Área de atuação, agente mediador C4 (cooperativa), Lago do Junco e Lago dos Rodrigues.....	146
Mapa 12 – Área de atuação, agente mediador C5 (Miqcb), São Luís Gonzaga do Maranhão.	148
Mapa 13 – Área de atuação, agente mediador C6 (Prefeitura Municipal), Lima Campos....	152
Mapa 14 – Área de atuação, agente mediador C6 (Prefeitura Municipal), Bernardo do Mearim.....	154
Mapa 15 – Área de atuação, agente mediador C6 (Agerp), Igarapé Grande.....	156
Mapa 16 – Área de atuação, agente mediador C7 (despachante autônomo), São Luís Gonzaga do Maranhão.	159
Mapa 17 – Área de atuação, agente mediador C8 (comerciante mediador), Lago dos Rodrigues e Lago do Junco.	161
Mapa 18 – Distribuição espacial das localidades contempladas pela PGPM-Bio em 10 municípios do Médio Mearim, conforme categoria de agente mediador para o acesso.....	164

QUADROS

Quadro 1 – Correlação entre etapas, característica e tipologia dos indicadores.	40
Quadro 2 – Exemplo de indicadores utilizados na avaliação de eficácia da fase de implementação de políticas públicas.	40
Quadro 3 – Perguntas de pesquisa, objetivos específicos e instrumentos metodológicos.	45
Quadro 4 – Roteiro de perguntas aplicadas a gestores da Conab.....	49
Quadro 5 – Estrutura temática de relatórios analíticos de campo da fase exploratória.	50
Quadro 6 – Sistematização didática da amostragem de iniciativas no Médio Mearim.....	51
Quadro 7 – Componentes e eixos de indicadores de eficácia para avaliar a PGPM-Bio.....	52
Quadro 8 – Sistematização didática do planejamento das atividades da pesquisa.....	52
Quadro 9 – Diversidade, utilidades econômica e de consumo do coco babaçu.....	88
Quadro 10 – Fases reprodutivas da palmeira babaçu e estações do ano.	89
Quadro 11 – Preços mínimos estipulados pelo Governo Federal para os produtos da sociobiodiversidade subvencionados pela PGPM-Bio no Brasil (2019 e 2020).	112
Quadro 12 – Sistematização de ações futuras para à implementação da PGPM-Bio.	115
Quadro 13 – Síntese das competências individuais, gerenciais e organizacionais dos agentes mediadores por iniciativa no Médio Mearim.	216
Quadro 14 – Síntese das percepções comunitárias sobre a implementação da PGPM-Bio por grupo de quebradeiras de coco babaçu no Médio Mearim.....	270

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Disponibilidade de recursos para a PGPM-Bio (2009-19) e previsão (2020-21).	108
Gráfico 2 – Recursos subvencionados pela PGPM-Bio (2009 a agosto de 2019).....	110
Gráfico 3 – Volumes da Subvenção Direta ao Produtor Extrativista (2009-2019).	110
Gráfico 4 – Número de extrativistas beneficiados pela subvenção econômica via PGPM-Bio no período de 2016 até o 3º trimestre de 2019.	113
Gráfico 5 – Variação anual do preço mínimo para amêndoa de coco babaçu (2015/2020) ..	122
Gráfico 6 – Preço médio mensal pago por quilo (kg) de amêndoa de babaçu nos municípios pesquisados pela Conab para o cálculo do preço mínimo (2016-2019).....	123
Gráfico 7 – Valor total pago pela subvenção econômica ao produto amêndoa de babaçu nos principais municípios operacionalizadores do Maranhão (2016/18).....	123
Gráfico 8 – Síntese da implementação da PGPM-Bio entre as categorias e iniciativas na Microrregião do Médio Mearim.	211
Gráfico 9 – Síntese da avaliação da implementação da PGPM-Bio pelas quebradeiras de coco babaçu beneficiárias.	267

FIGURAS

Figura 1 – Reunião com Assema e Miqcb para planejamento para atividades de campo e validação das ferramentas.....	50
Figura 2 – Simplificação da análise prévia (<i>ex-ante</i>) de construção da política pública.	79
Figura 3 – Modelo Lógico dos componentes de políticas públicas proposto pelo Governo Federal para análise ex-ante.	80
Figura 4 – Representação das fases de crescimento da palmeira de babaçu.....	87
Figura 5 – Morfologia do fruto babaçu: corte transversal (a) e corte longitudinal (b).....	89
Figura 6 – A coleta, ferramentas para a quebra, o transporte e armazenamento do babaçu. ..	95
Figura 7 – Mutirões de “troca de dias” realizados nos municípios de São Luís Gonzaga do Maranhão e Esperantinópolis.	97
Figura 8 – Radar de competência da agente mediadora C1 (STTR), Poção de Pedras.....	166
Figura 9 – Radar de competência da agente mediadora C1 (STTR), Trizidela do Vale.....	170
Figura 10 – Reunião com compradores de amêndoa de babaçu do Médio Mearim.	174
Figura 11 – Radar de competência da agente mediadora C2 (grupo informal), Pedreiras....	175
Figura 12 – Registro de volume comercializado para emitir nota fiscal e Documento 5	177
Figura 13 – Radar de competência da agente mediadora, C1 (grupo informal), Poção de Pedras.....	178
Figura 14 – Radar de competência da agente mediadora, C2 (grupo informal), São Luís Gonzaga do Maranhão.....	180
Figura 15 – Radar de competência da agente mediadora C3 (associação), Esperantinópolis.	183
Figura 16 – Gestão do volume de amêndoas comercializadas para emissão de notas fiscais, C3 - Esperantinópolis.	185
Figura 17 – Radar de competência da agente mediadora, C2 (associação), Pedreiras.....	186
Figura 18 – Ferramentas criadas pela agente mediadora para controle de volume de amêndoas comercializadas para posterior emissão das notas fiscais, Pedreiras.....	188
Figura 19 – Radar de competência do agente mediador, C4 (cooperativa), Lago do Junco e Lago dos Rodrigues.....	190
Figura 20 – Radar de competência da agente mediadora, C5 (Miqcb), São Luís Gonzaga do Maranhão.....	194
Figura 21 – Radar de competência do agente mediador C6 (Agerp), Bernardo do Mearim.	197
Figura 22 – Radar de competência do agente mediador C6 (Agerp), Igarapé Grande.	199
Figura 23 – Radar de competência do agente mediador C6 (Prefeitura), Lima Campos.	202

Figura 24 – Radar de competência, agente mediador C7 (despachante autônomo), São Luís Gonzaga do Maranhão.....	204
Figura 25 – Radar de competência, agente mediador C8 (comerciante), Lago dos Rodrigues.	207
Figura 26 – Ferramentas criadas pelo agente mediador para controle de volume de amêndoas comercializadas e posterior emissão das notas fiscais, Lago dos Rodrigues.	209
Figura 27 – Construção coletiva do radar comunitário, quebradeiras de coco babaçu, STTR, comunidade Lagoa Bonita, Poção de Pedras.....	218
Figura 28 – Radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, STTR (C1), Poção de Pedras.....	219
Figura 29 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, STTR, comunidade Morro dos Caboclos, Trizidela do Vale.	222
Figura 30 – Radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, STTR (C1), Trizidela do Vale.....	223
Figura 31 – Construção coletiva do radar comunitário, grupo informal de quebradeiras de coco, comunidade São Raimundo, Pedreiras.....	226
Figura 32 – Radar comunitário, grupo informal das quebradeiras de coco (C2), Pedreiras.	226
Figura 33 – Construção coletiva do radar comunitário, grupo informal de quebradeiras de coco, comunidade Lucindo, Poção de Pedras.....	229
Figura 34 – Radar comunitário, grupo informal das quebradeiras de coco (C2), Poção de Pedras.....	230
Figura 35 – Construção coletiva do radar comunitário, grupo informal de quebradeiras de coco, comunidade Santana, São Luís Gonzaga do Maranhão.	232
Figura 36 – Radar comunitário, grupo informal das quebradeiras de coco (C2), São Luís Gonzaga do Maranhão.....	232
Figura 37 – Construção coletiva do radar comunitário, associação local de quebradeiras de coco, comunidades Santa Cantídia e Cocalinho, Pedreiras.	236
Figura 38 – Radar comunitário das quebradeiras de coco, associação local (C3), Pedreiras.	236
Figura 39 – Construção coletiva do radar comunitário, associação local de quebradeiras de coco, comunidade Centro do Pedrão, Esperantinópolis.	240
Figura 40 – Radar comunitário das quebradeiras de coco, associação local (C3), Esperantinópolis.	241
Figura 41 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco da Coppalj, comunidade Sítio Novo, Lago do Junco.....	243

Figura 42 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco da Coppalj, comunidade Centrinho do Acrísio, Lago do Junco.	243
Figura 43 – Radar comunitário das quebradeiras de coco, cooperativa (C4), comunidade Centro do Bertolino, Lago do Junco.....	244
Figura 44 – Radar comunitário das quebradeiras de coco, cooperativa (C4), comunidade Centro do Bertolino, Lago do Junco.....	244
Figura 45 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco, Miqcb, comunidade Monte Alegre, São Luís Gonzaga do Maranhão.	248
Figura 46 – Radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, Miqcb (C5), comunidade Monte Alegre, São Luís Gonzaga do Maranhão.	248
Figura 47 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, Agerp, comunidade Encantado, Bernardo do Mearim.	251
Figura 48 – Radar comunitário das quebradeiras de coco, grupo apoiado pela Agerp (C6), Bernardo do Mearim.....	252
Figura 49 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, Agerp, Igarapé Grande.	253
Figura 50 – Radar comunitário das quebradeiras de coco, grupo apoiado pela Agerp (C6), Igarapé Grande.	254
Figura 51 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, zona urbana, Prefeitura Municipal, Lima Campos.....	256
Figura 52 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu da zona rural, comunidade Nova Olinda, Prefeitura Municipal, Lima Campos.	256
Figura 53 – Radar comunitário das quebradeiras de coco, zona urbana, grupo apoiado pela Prefeitura Municipal (C6), Lima Campos.	257
Figura 54 – Radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, zona rural, comunidade Nova Olinda, grupo apoiado pela Prefeitura Municipal (C6), Lima Campos.	257
Figura 55 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, despachante autônomo, comunidade Pedrinhas, São Luís Gonzaga do Maranhão.	260
Figura 56 – Radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, despachante autônomo /C7), comunidade Pedrinhas, São Luís Gonzaga do Maranhão.	261
Figura 57 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, comerciante mediador, Lago dos Rodrigues.	263
Figura 58 – Radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, comerciante mediador, Lago dos Rodrigues.	264

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População total e percentual da população urbana e rural na área de estudo.	35
Tabela 2 – Indicadores Socioeconômicos na área de estudo, Maranhão e Brasil.	36
Tabela 3 – Valor da produção, produtos do extrativismo vegetal, Brasil (2009-2018).....	84
Tabela 4 – Estabelecimentos agropecuários por produto da extração vegetal.	84
Tabela 5 – Estimativa do valor dos produtos derivados da palmeira de babaçu utilizados para comercialização e consumo pelas famílias agroextrativistas no Médio Mearim.	92
Tabela 6 – Produção de amêndoa de babaçu no Brasil, Maranhão e Médio Mearim.	93
Tabela 7 – Valor das subvenções pagas por produto no Brasil (2016-3º trimestre 2019). ...	113
Tabela 8 – Contraste dos dados do Censo Agropecuário (2017), PEVS (2016-18) e Conab (2016-2018) para o babaçu, municípios do Maranhão.	119
Tabela 9 – Sistematização do processo de implementação da PGPM-Bio, caracterização geral de 14 iniciativas no Médio Mearim.	165

LISTA DE SIGLAS

AGF	Aquisições do Governo Federal
AMTR	Associação de Mulheres Trabalhadoras Rurais de Lago do Junco e Lago dos Rodrigues
Assema	Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão
Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
CBD	Convenção sobre a Diversidade Biológica
Cedi	Programa Povos Indígenas no Brasil, do Centro Ecumênico de Documentação e Informação
Cetesb	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CF	Constituição Federal
Cgee	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
Cibrazem	Companhia Brasileira de Armazenamento
Cmmad	Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CNPCT	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais
CNS	Conselho Nacional das Populações Extrativistas
Cnumad	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
Cobal	Companhia Brasileira de Alimentos
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Copaesp	Cooperativa dos Pequenos Produtores Agroextrativistas de Esperantinópolis
Coppalj	Cooperativa dos Pequenos Produtores Agroextrativistas de Lago do Junco e Lago dos Rodrigues
CPF	Comissão de Financiamento da Produção
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
Dnaee	Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica
DNPM	Departamento Nacional de Prospecção Mineral
EGF	Empréstimos do Governo Federal
EIA	Estudo de Impacto Ambiental

EOP	Estruturas de Oportunidades Políticas
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FAO	Organizações das Nações Unidas para Agricultura
Fase	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
Feema	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
FJP	Fundação João Pinheiro
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
Fundap	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
Gera	Grupo Executivo da Reforma Agrária
GIZ	Agência Alemã de Cooperação Internacional
Gret	Grupo de Pesquisa e Intercâmbio Tecnológico
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibra	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Médio
IDS	Institute of Development Studies
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
Inda	Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Agrário
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISA	Instituto Socioambiental
Iser	Instituto de Estudos da Religião
ISPN	Instituto Sociedade, População e Natureza
LSPA	Limite de subvenção por produto por ano
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCM	Movimento das Catadoras de Mangaba
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDS	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Miqcb	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu

MIT	Massachusetts Institute of Technology
MME	Ministério das Minas e Energias
Mpog	Ministério do Planejamento, Orçamentário e Gestão
NDI	Núcleo de Direitos Indígenas
Oema	Órgãos Estaduais de Meio Ambiente
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PCT	Povos E Comunidades Tradicionais
PDE	Projeto de Execução Descentralizada
Pevs	Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura
PFNM	Produtos Florestais Não Madeireiros
PFZ	Programa Fome Zero
PGPM-Bio	Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade
PIB	Produto Interno Bruto
Planafe	Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNPCPS	Plano Nacional de Promoção das Cadeias de produtos da Sociobiodiversidade
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pnuma	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PP-G7	Proteção das Florestas Tropicais no Brasil
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PTC	Programa Territórios da Cidadania
Rima	Relatório de Impacto Ambiental
SDPE	Subvenção Direta a Produtos Extrativistas
Semam/PR	Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República
Sican	Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais
Sisnama	Sistema Nacional de Meio Ambiente
Snuc	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
Sudepe	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca

TNMS	Teoria dos Novos Movimentos Sociais
TPP	Teorias dos Processos Políticos
UC	Unidade de Conservação
UF	Unidade da Federação
WWF	World Wildlife Fund

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – PROPOSTA DA PESQUISA E METODOLOGIA	23
1.1 Introdução	23
1.2 Problemática	26
1.3 Perguntas de Pesquisa	29
1.4 Objetivos	29
1.4.1 Geral.....	29
1.4.2 Específicos	29
1.5 Contextualização da área e período de estudo	29
1.5.1. Classificações geográficas do Médio Mearim	29
1.5.2. Caracterização da área selecionada para o estudo	32
1.5.2.1 Localização.....	32
1.5.2.2 Contexto Biofísico.....	33
1.5.2.3 Aspectos socioeconômicos	35
1.5.3 Período compreendido pelo estudo.....	37
1.6 Abordagem metodológica	37
1.6.1 Pesquisa-ação.....	37
1.6.2 Diagnóstico Rápido e Participativo (DRP).....	38
1.6.3 Indicadores de eficácia para avaliação <i>ex-post</i> de políticas públicas	39
1.7 Instrumentos metodológicos	41
1.7.1 Revisão de literatura e levantamento de dados secundários	41
1.7.2 Mapeamento.....	41
1.7.3 Entrevistas narrativas e semiestruturadas	42
1.7.4 Painéis com grupos focais.....	43
1.7.5 Gráfico Radar.....	43
1.8 Estrutura Metodológica	44
1.8.1 Triangulação	45
1.8.2 Análise comparativa	46
1.9 Levantamento e coleta dos dados	47
1.9.1 Fase Exploratória	47
1.9.2 Definição da amostra de agentes mediadores a serem entrevistados.....	50
1.9.3 Validação dos eixos de indicadores	51
1.9.4 Definição dos grupos focais.....	52

CAPÍTULO 2 - REFERENCIAL TEÓRICO	54
2.1 Movimentos sociais contemporâneos: debates teóricos no final do século 20	54
2.2 Organização social	58
2.3 Recursos de uso comum e viabilidade econômica do extrativismo no Brasil: perspectivas e atores sociais no final do século 20	62
2.4 Políticas públicas na dimensão ambiental	68
2.4.1 Os eventos internacionais com temática ambiental no final do século 20 e consequências para a política ambiental no Brasil.	68
2.4.2 As políticas públicas ambientais brasileiras	71
2.5 Análise do ciclo de políticas públicas: formação, implementação e avaliação	78
2.6 O extrativismo do babaçu (<i>Attalea speciosa</i> Mart. ex Spreng.): aspectos ecológicos, econômicos e socioculturais.	83
2.6.1 Extrativismo do babaçu no Maranhão	86
2.6.1.1 Aspectos botânicos e ecológicos da palmeira babaçu	86
2.6.1.2 Aspectos econômicos do extrativismo do babaçu, com ênfase no Médio Mearim	89
2.6.1.3 Aspectos socioculturais do extrativismo do babaçu: identidade coletiva, trabalho e organização social das quebradeiras de coco no Médio Mearim	94
CAPÍTULO 3 – UMA DÉCADA DA PGPM-BIO, COM ÊNFASE PARA O BABAÇU NO ESTADO DO MARANHÃO.	101
3.1 Antecedentes e implementação da PGPM-Bio no Brasil.	101
3.2 Produtos da sociobiodiversidade e público beneficiário	106
3.3 A PGPM-Bio no estado do Maranhão	115
3.4 O preço mínimo da amêndoa de babaçu no estado do Maranhão	121
CAPÍTULO 4 – INICIATIVAS DIFERENCIADAS DE ACESSO À PGPM-BIO NO MÉDIO MEARIM	125
4.1 Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (C1)	126
4.1.a Poção de Pedras	126
4.1. b Trizidela do Vale	129
4.2 Grupo informal (C2)	132
4.2.a Pedreiras.....	132
4.2.b Poção de Pedras	134
4.2.c São Luís Gonzaga do Maranhão.....	137
4.3 Associação local (C3)	139
4.3.a Esperantinópolis.....	139

4.3.b	Bernardo do Mearim, Pedreiras e Poção de Pedras.	142
4.4	Cooperativa (C4)	144
4.5	Miqcb (C5)	147
4.6	Órgãos governamentais (C6)	150
4.6.a	Lima Campos.....	150
4.6.b	Bernardo do Mearim.....	153
4.6.c	Igarapé Grande.....	155
4.7	Despachante autônomo (C7)	157
4.8	Comerciante mediador (C8)	160
4.9	Síntese das iniciativas	163
CAPÍTULO 5 – AS NARRATIVAS DOS AGENTES MEDIADORES E A AUTO		
AVALIAÇÃO DE SUAS COMPETÊNCIAS		
5.1	Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais STTR (C1)	166
5.1.a	Poção de Pedras.	166
5.1. b	Trizidela do Vale	170
5.2	Grupo informal (C2)	175
5.2.a	Pedreiras.....	175
5.2.b	Poção de Pedras	177
5.2.c	São Luís Gonzaga do Maranhão.....	179
5.3	Associação (C3)	183
5.3.a	Esperantinópolis.....	183
5.3.b	Pedreiras.....	185
5.4	Cooperativa (C4)	189
5.5	Miqcb - mediador (C5)	193
5.6	Instituições governamentais (C6)	197
5.6.a	Bernardo do Mearim.....	197
5.6.b	Igarapé Grande.....	199
5.6.c	Lima Campos.....	201
5.7	Despachante autônomo (C7)	204
5.8	Comerciante mediador (C8)	207
5.9	Síntese da atividade de agentes mediadora/es no Médio Mearim	210
5.9.1	Divulgação e informação (eixo 1)	212
5.9.2	Capacitação (eixo 2)	212
5.9.3	Gestão das atividades (eixo 3)	213

5.9.4	Apoio e controle das atividades dos comerciantes (eixo 4).....	214
CAPÍTULO 6 – ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA PGPM-BIO PELAS		
NARRATIVAS DAS QUEBRadeiras DE COCO BABAÇU BENEFICIÁRIAS		
6.1	Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR) (C1)	217
6.1.a	Poção de Pedras	218
6.1.b	Trizidela do Vale	221
6.2	Grupo informal (C2).....	225
6.2.a	Pedreiras.....	225
6.2.b	Poção de Pedras	228
6.2.c	São Luís Gonzaga do Maranhão.....	231
6.3	Associação local (C3)	235
6.3.a	Pedreiras.....	235
6.3.b	Esperantinópolis.....	239
6.4	Cooperativa (C4).....	242
6.5	Miqcb mediador (C5)	247
6.6	Instituições governamentais (C6)	250
6.6.a	Bernardo do Mearim (Agerp)	250
6.6.b	Igarapé Grande (Agerp).....	253
6.6.c	Lima Campos (Prefeitura Municipal)	256
6.7	Despachante autônomo (C7)	260
6.8	Comerciante mediador (C8)	263
6.9	Síntese da avaliação da PGPM-Bio por quebradeiras de coco do Médio Mearim	
	266	
6.9.1	Divulgação e informação (eixo 1)	266
6.9.2	Sistemas decisórios (eixo 2)	268
6.9.3	Processos de seleção e inclusão (eixo 3)	268
6.9.4	Sistema de gestão dos agentes mediadores (eixo 4)	269
6.9.5	Viabilidade financeira e oportunidades econômicas (eixo 5).....	269
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....		
271		
REFERÊNCIAS.....		
277		
ANEXOS.....		
290		
APÊNDICES		
300		

CAPÍTULO 1 – PROPOSTA DA PESQUISA E METODOLOGIA

1.1 Introdução

A presente pesquisa busca avaliar a eficácia na implementação da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) e os efeitos do acesso na organização social das quebradeiras de coco babaçu. As atividades, foram realizadas de forma participativa, com apoio das organizações não-governamentais de representatividade e assessoria, juntos aos agentes mediadores¹ e as quebradeiras de coco babaçu, em dez municípios do Médio Mearim, Maranhão.

A identidade coletiva “quebradeiras de coco babaçu” ganhou força e reconhecimento nacional e internacional devido sua trajetória nos embates violentos em conflitos fundiários entre camponeses e fazendeiros (PORRO; PORRO, 2014; BARBOSA, 2018). Tais conflitos agravaram-se nas décadas de 1970 e 1980, marco da intervenção do Estado para “modernização da agricultura” (GRISA, 2012, p. 19), motivados por políticas governamentais de incentivo ao crédito, que culminou no desmatamento dos babaçuais em prol do uso da terra para a pecuária, limitando o acesso de comunidades camponesas aos recursos naturais (PORRO; PORRO, 2014).

As ações governamentais provocaram manifestações no campo e o crescimento no número de organizações sociais (ALLEGRETTI, 2008). A definição dos “Novos Movimentos Sociais” de Melucci (1989), aproxima-se do movimento social organizado pelas quebradeiras de coco babaçu, principalmente, no que se refere à identidade coletiva criada para o “processo de formação do campo político”, tal como ocorreu com os seringueiros da Amazônia (ALLEGRETTI, 2008, p. 42).

Entre as décadas de 1980 e 1990, estudiosos das ciências sociais, destacaram o “papel das ideias, das crenças, das representações sociais e da aprendizagem na política pública” (GRISA, 2012, p. 32). As “ideias” dos atores sociais voltados para a pequena produção foram construídas nos “fóruns de produção de ideias”, como por exemplo, o fórum da agricultura familiar, institucionalizando dois referenciais de políticas públicas: “modernização agrária e

¹ Segundo Muller (2008, apud GRISA, 2012, p. 37), “os “mediadores de políticas públicas” mediam as relações de poder. Estes atores têm a capacidade de ligar dois espaços de ação e de produção de sentidos diferentes, o global e o setorial, construindo o referencial da política pública, oriundos dos grupos que definem sua relação com o mundo (agricultores, industriais, profissionais da saúde etc.). Os mediadores são os responsáveis por tornar inteligível aos demais atores a relação global/setorial, assim como por traduzir essa relação em ações concretas, em normas e critérios de intervenção pública”.

agrícola e redução da pobreza rural”, resultando na criação, em 1995, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (GRISA, 2012, p. 106)

Os fóruns para a categoria social extrativista, entre as décadas 1990 a 2000, se estabelecem com a criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais² (CNPCT), “a qual tornou-se o espaço de discussão, articulação e mediação das demandas de políticas públicas para “povos e comunidades tradicionais”³ e as organizações sociais por estes formadas, como o Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco babaçu (MIQCB) e o Movimento das Catadoras de Mangaba (MCM) (MORAES, 2020, p. 18).

Os extrativistas lutam por melhores condições de vida atrelada à conservação e o uso dos recursos naturais, com o objetivo de fomentar políticas públicas de viés econômico (GASPARINETTI, 2017). Esses grupos sociais incluem, dentre outros, seringueiros, castanheiros, ribeirinhos, catadoras de mangaba e quebradeiras de coco babaçu (ALLEGRETTI, 2008). Entre os avanços referentes as políticas públicas se incluem a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais⁴ (PNPCT) e o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de produtos da Sociobiodiversidade⁵ (PNPCPS) (BRASIL, 2009, p.12). Esse último inclui entre os seus eixos “a estruturação e fortalecimento de mercados para produtos da sociobiodiversidade”, a PGPM-Bio (BRASIL, 2009, p.12).

Uma década após sua criação em 2009, mesmo com as mudanças do cenário político, a PGPM-Bio permaneceu na pauta do governo federal⁶. Desta forma, analisar os avanços dessa política pública, desde sua criação, e avaliar a eficácia do processo de implementação, no

² Comissão constituída pelo Decreto s./n., de 27 de dezembro de 2004, tendo posteriormente suas competências e atribuições modificadas, por meio do Decreto s./n., de 13 de julho de 2006, passando a denominar-se Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT). Transformada em Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais pelo Decreto n.º 8.750, de 9 de maio de 2016 (MORAES, 2020).

³ Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Decreto N° 6040 de 7 de fevereiro de 2007).

⁴ Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.

⁵ Plano de ação, instituído pela Portaria Interministerial n° 239 de 21 de julho de 2009, que reuniu o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e os extintos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) a outros parceiros do governo e da sociedade civil, propondo linhas de ação, fontes de recursos e um sistema de gestão compartilhada e descentralizado, visando o fortalecimento das cadeias produtivas e a consolidação de mercados sustentáveis para produtos e serviços da sociobiodiversidade oriundos de territórios ocupados por povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares (MDA; MMA; MDS, 2009).

⁶ A portaria n° 121, de 18 de junho de 2019, inclui os produtos extrativos da sociobiodiversidade no Programa Bioeconomia Brasil, atribuído ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

período entre 2016 a 2018, torna-se pertinente para os grupos sociais, com ênfase para as quebradeiras de coco babaçu. A presente pesquisa envolveu diferentes níveis de organizações sociais que acessam a política pública e destacou os agentes mediadores e as quebradeiras de coco babaçu como os atores sociais protagonistas para a avaliação da eficácia na implementação da PGPM-Bio e seus efeitos nas organizações sociais, a partir de uma ferramenta participativa adaptada para a realidade dos grupos sociais do Médio Mearim, construída com a colaboração das organizações sociais de representatividade e assessoria, Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (Miqcb) e a Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão (Assema).

Apesar do protagonismo das mulheres, a expressão “Saiu o dinheiro do coco?” denota uma dependência clara da maioria das quebradeiras de coco babaçu, entre o contato inicial com a política pública até o objetivo final: o acesso ao bônus da subvenção econômica, vinculado a intermediários (atravessadores e compradores de amêndoas). Além disso, a renda proveniente da comercialização do coco garante a subsistência das famílias. O coco é do domínio da mulher, mas na situação familiar precária, existem tantas destinações já definidas para aquele dinheiro, que o mesmo deixa de ser “o dinheiro da quebradeira”, passando a ser simplesmente “o dinheiro do coco”.

A dissertação foi organizada em seis capítulos. O capítulo 1 apresenta a proposta da pesquisa, incluindo esta introdução, a problemática, as perguntas de pesquisa, os objetivos e a metodologia. O capítulo 2 inclui o referencial teórico, focalizando a atuação dos movimentos sociais a partir da década de 1980, e os temas organização social, extrativismo no Brasil e no Maranhão, e o histórico das políticas públicas nas dimensões ambientais e as etapas do ciclo de políticas públicas.

O capítulo 3 descreve e analisa a importância do extrativismo para a reprodução social das quebradeiras de coco babaçu, especificamente no estado do Maranhão. O capítulo 4, traz uma análise sobre os 10 anos da PGPM-Bio, destacando as iniciativas dos movimentos sociais para criação da política, as organizações sociais envolvidas nas respectivas etapas do ciclo da política pública, os recursos investidos pelo governo federal, assim como as diferentes categorias sociais extrativas e o acesso, com ênfase para os municípios do Médio Mearim, no Maranhão. O capítulo 6 apresenta e discute os resultados obtidos nas atividades participativas envolvendo os agentes mediadores e as quebradeiras de coco babaçu. Na conclusão deste capítulo são apresentadas as considerações finais sobre o conjunto da dissertação.

A pesquisa, além de cumprir com a proposta do mestrado, foi pensada como instrumento de apoio para os grupos sociais envolvidos. A utilização e apropriação dos resultados pelos

grupos fazem parte dos resultados esperados. Como fruto dessa dissertação foi proposta, pelas quebradeiras de coco babaçu, a sistematização do conteúdo e sua elaboração em formato de cartilha. O documento terá finalidade de contribuir para as ações futuras das organizações de representatividade e assessoria, agentes mediadores e quebradeiras de coco babaçu, subsidiando-as para as discussões nas esferas estaduais e nacionais sobre os normativos da PGPM-Bio e políticas correlatas.

1.2 Problemática

A existência coletiva extrativista, assumida pelos movimentos sociais nos anos 1980, “avançou suas ações no cenário nacional e adentrou arenas de políticas públicas ambientais, econômicas e culturais” (ALLEGRETTI, 2008, p. 43). Na década seguinte, “novos referenciais globais orientaram o Estado e permitiram redefinir regras e compreensões sobre as condições sociais e econômicas” (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 126). As comunidades rurais sem direitos assegurados, especialmente as que viviam dos produtos extrativos da floresta na Amazônia, mobilizaram-se na luta pela reforma agrária e proteção ambiental (ALLEGRETTI, 2008).

Embora o termo tenha se afirmado oficialmente apenas em 2007, o acontecimento que evidenciou a trajetória política dos denominados povos e comunidades tradicionais, às margens do desenvolvimento agrário brasileiro, foi a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) estabelecida durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cnumad), a Eco-92⁷, cujas discussões resultaram, uma década depois, em soluções que garantissem a reprodução dos seus modos de vida, por meio da formulação de políticas públicas inovadoras (ALLEGRETTI, 2008), a partir da Política Nacional da Biodiversidade⁸.

Entre os avanços para o segmento extrativo, deu-se uma das principais demandas da sociedade civil, a criação da Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) (BRASIL, 2009, p.12), em 2009. A implementação da política pública é atribuição da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que define o

⁷ Regularizou direitos para uso dos recursos naturais e alçou “o conceito de comunidades tradicionais, ao categorizá-las como provedoras de recursos genéticos e detentoras de conhecimentos associados, assegurando a repartição de benefícios” (CGEE, 2011).

⁸ Decreto n° 4.339, de 22 de agosto 2002, estabelecido com o objetivo de “promover, de forma unificada, a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável de seus componentes, e repartir, de forma justa e equitativa, seus benefícios” (CERQUEIRA; GOMES; SILVA, 2011)

preço mínimo e operacionaliza o pagamento do benefício, na forma de subvenção econômica, Lei nº 11.775, de 27 de setembro de 2008 (VIANA, 2015, p. 7).

Destarte, a PGPM-Bio é uma política pública que visa contribuir para o uso racional dos recursos naturais (GASPARINETTI, 2017) e para a melhoria da qualidade de vida de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares⁹, tendo em vista a “conservação e inserção de produtos da biodiversidade no mercado formal” (MORAES, 2013, p. 7), promovendo oportunidades econômicas e estimulando e fortalecendo organizações sociais de grupos extrativistas formais e informais, em diferentes biomas.

No estado do Maranhão, a categoria social “quebradeiras de coco babaçu” se destaca dentre os grupos sociais organizados para a reivindicação da política pública junto ao Governo Federal. Instituições de representação e assessoria, como o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (Miqcb) e a Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão (Assema) destacaram-se ao fomentar a inclusão do produto babaçu na lista da subvenção econômica, e participar das discussões sobre o preço mínimo, temática priorizada por lideranças, técnicos e beneficiárias.

Passada uma década desde sua criação, a PGPM-Bio, inicialmente moldada a partir da forte participação dos extrativistas e das organizações de representação e assessoria, atualmente opera de forma centralizada na esfera estadual e federal, uma abordagem *top-down* (de cima para baixo) de implementação. Entretanto, no final de 2018, as “estratégias sócio-organizativas” que partiram da ação coletiva das quebradeiras de coco babaçu entre 2016 e 2018, “buscam acessar a política pública a partir das suas perspectivas, numa abordagem *bottom-up* (de baixo para cima)” (MORAES, 2020, p. 20), formando uma rede de parceria e apoio, incluindo diferentes atores sociais.

As decisões “de cima para baixo” estimularam a adoção de diferentes estratégias para garantir a eficácia da implementação, dentre as quais as narradas pelos atores sociais que, neste estudo, são denominados agentes mediadores¹⁰. Define-se como “agente” o ator social que trabalha agenciando, intermediando ou atuando efetivamente em negócios e acordos. O termo “mediadores” designa atores sociais que se colocam entre os indivíduos, as quebradeiras de

⁹ A Lei 11.326, de 24 de julho 2006, define agricultor familiar e empreendedor familiar rural como aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; utilize, predominantemente, mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha percentual mínimo da renda familiar originado de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo (Lei nº 12.512, de 2011) e dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

¹⁰ Também conhecidos pelas quebradeiras de coco babaçu como: encaminhadores de processo e “homem (ou mulher) do projeto do coco”.

coco babaçu, e a PGPM-Bio, “como consequência da complexidade dos meios sociotécnicos, ou seja, do formato de aparatos burocráticos necessários para operacionalização da política pública” (DINIZ et al, 2020, p. 474).

Esses atores são pessoas físicas ou jurídicas que, considerando a diversidade no campo, prestam serviços às quebradeiras de coco para que estas acessem a política pública, assumindo distintos níveis de protagonismo e iniciativa com objetivo de superar limitações administrativas e burocráticas. Dependendo do município no Médio Mearim, mais de um mediador pode articular o acesso à subvenção do babaçu, assim como o mesmo mediador pode atuar em mais de um município.

Os agentes mediadores atuam de diferentes formas na articulação, fomento e implementação da PGPM-Bio. A partir de atividade exploratória desenvolvida no âmbito deste estudo, foi possível identificar e definir os grupos sociais em categorias, entre elas os sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, cooperativas agroextrativistas de âmbito municipal, associações locais, grupos informais de mulheres, comerciantes mobilizadores¹¹, despachante autônomo, instituições governamentais (prefeitura municipal e agência estadual de assistência técnica) e o próprio Miqcb.

As categorias são contempladas por diferentes iniciativas, podendo apresentar autonomia ou dependência das partes e/ou centralização ou descentralização das atividades para se relacionarem diretamente ou indiretamente com o órgão executor da política, a Conab, e com outras inscrições institucionais, para executarem a etapa burocrática de operacionalização, apoiadas numa dada estrutura organizacional. Nesse sentido, torna-se pertinente medir a eficácia da implementação da PGPM-Bio a partir das narrativas dos agentes mediadores e das quebradeiras de coco babaçu, visando a superação de obstáculos e disseminação de aprendizagem entre os diferentes grupos sociais envolvidos.

Tal análise possibilitará compreender de que forma a “mediação” impacta o processo de coleta do coco babaçu, as relações de comercialização da amêndoa, as relações comunitárias e a organização social. A avaliação participativa da eficácia pode contribuir para futuras ações dos agentes mediadores junto à base beneficiada; subsidiar a tomada de decisão para reformulação de normativas que regulamentam a subvenção econômica; divulgar, fortalecer e ampliar a permanência da PGPM-Bio no orçamento governamental; estimular iniciativas que inibam a atuação de atravessadores; promover o aumento no número de beneficiadas; e fomentar as discussões sobre uso sustentável das palmeiras de coco babaçu.

¹¹ Comerciante que atua ativamente nas etapas de viabilização do acesso à PGPM-Bio.

1.3 Perguntas de Pesquisa

Quais os sub-sistemas e processos envolvidos na implementação da PGPM-Bio, com enfoque para amêndoa de babaçu no Médio Mearim, Maranhão?

Quais os efeitos do acesso a política pública na organização social das quebradeiras de coco babaçu no Médio Mearim?

Qual a avaliação das quebradeiras de coco babaçu sobre os sistemas e processos de implementação do acesso à PGPM-Bio?

1.4 Objetivos

1.4.1 Geral

Analisar a eficácia da Política de Garantia de Preço Mínimo para a amêndoa de babaçu a partir da avaliação de processo de implementação no Médio Mearim, Maranhão.

1.4.2 Específicos

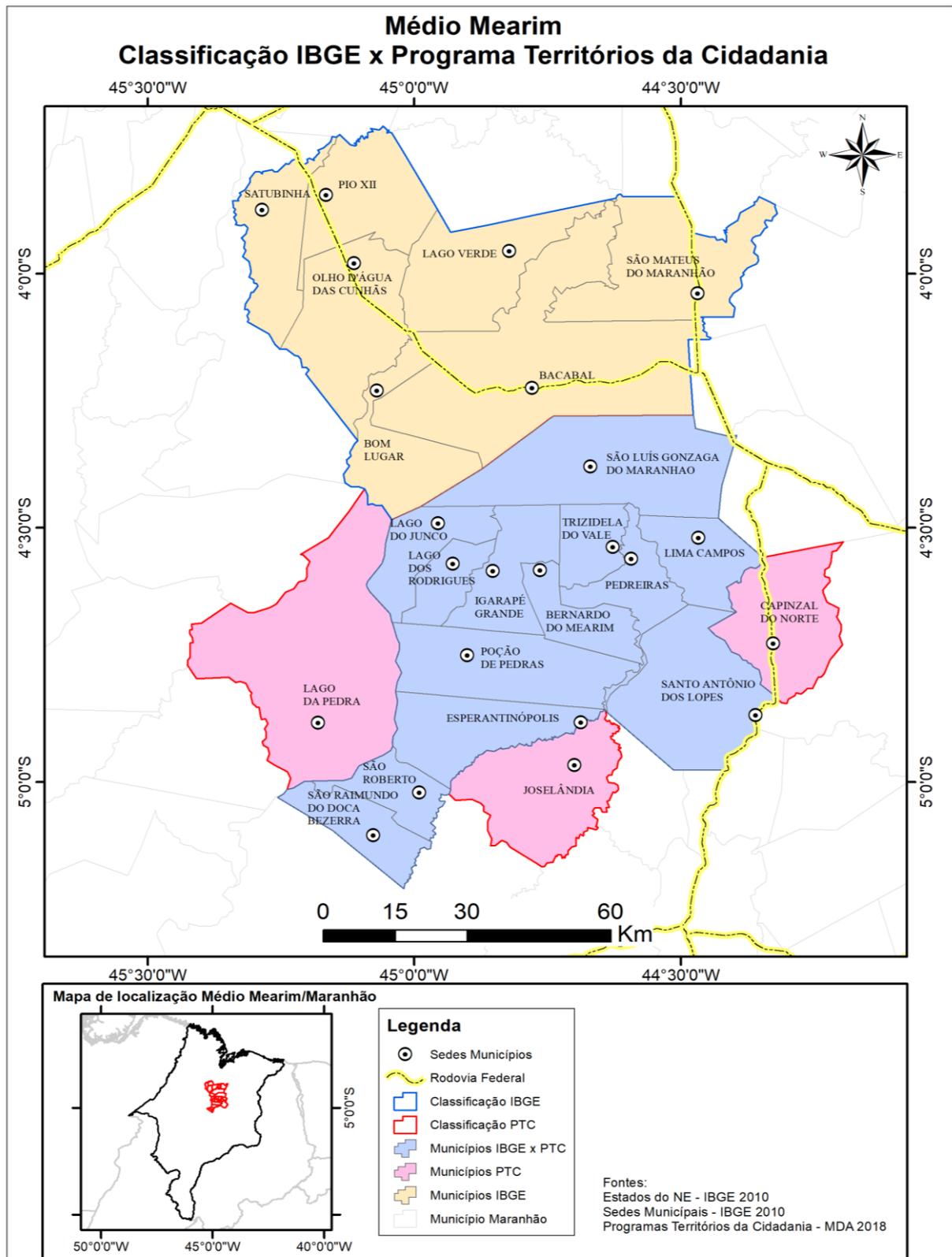
- i. Descrever o sistema de subvenção econômica para produtos extrativos no Brasil, com enfoque para o babaçu no Médio Mearim, Maranhão;
- ii. Descrever os sub-sistemas e processos de implementação da PGPM-Bio a partir da realidade das quebradeiras de coco babaçu e das organizações sociais;
- iii. Selecionar indicadores de desempenho dos sub-sistemas e processos de implementação da política pública;
- iv. Mensurar os indicadores selecionados em termos de alcance de resultados do processo de implementação da PGPM-Bio;
- v. Avaliar a eficácia da implementação da PGPM-Bio envolvendo diferentes atores sociais no Médio Mearim

1.5 Contextualização da área e período de estudo

1.5.1. Classificações geográficas do Médio Mearim

O estudo foi realizado no espaço geográfico denominado Médio Mearim, localizado no estado do Maranhão (Mapa 1). A área atende por duas classificações realizadas pelo Governo Federal, respectivamente definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Programa Territórios da Cidadania (PTC).

Mapa 1 – Médio Mearim: classificação IBGE x Programa Territórios da Cidadania (PTC).



Fonte: Elaboração da autora (2019).

No ano de 1987, o IBGE passou a adotar a divisão regional do país em mesorregiões¹² e microrregiões¹³, substituindo as então microrregiões homogêneas, utilizadas desde 1968. O estado do Maranhão foi assim dividido em cinco mesorregiões: Norte, Sul, Oeste, Leste e Centro Maranhense. Essa última está subdividida em três microrregiões: Médio Mearim, Alto Mearim e Grajaú e Presidente Dutra (IBGE, 1992).

A microrregião do Médio Mearim segundo IBGE (1992), é uma área drenada pelo médio curso do rio Mearim, composta por 20 municípios: Bacabal, Pedreiras, São Mateus do Maranhão, Pio XII, São Luís Gonzaga do Maranhão, Poção de Pedras, Trizidela do Vale, Olho D'Água das Cunhãs, Esperantinópolis, Lago Verde, Bom Lugar, Santo Antônio dos Lopes, Satubinha, Lima Campos, Igarapé Grande, Lago do Junco, Lago dos Rodrigues, São Raimundo do Doca Bezerra, Bernardo do Mearim e São Roberto.

De acordo com o Programa Territórios da Cidadania (PTC)¹⁴, o TC do Médio Mearim abrange 8.765,30 km², constituindo uma área de transição dos biomas Amazônia e Cerrado. Está inserido na bacia hidrográfica do rio Mearim, que tem área total de 99.058,68 km² e constitui 29,84% da área total do estado do Maranhão (ALVES, 2017).

Essa política pública para o estado do Maranhão promoveu inicialmente a criação de oito Territórios da Cidadania: Alto Turi e Gurupi, Baixada Ocidental, Baixo Parnaíba, Campos e Lagos, Cocais, Lençóis Maranhenses/Munin, Vale do Itapecuru e Médio Mearim. Esse último território agrega 16 municípios com características sociais, econômicas, ambientais e culturais semelhantes: Bernardo do Mearim, Capinzal do Norte, Lima Campos, Santo Antônio dos Lopes, Esperantinópolis, Igarapé Grande, Joselândia, Lago da Pedra, Lago do Junco, Lago dos Rodrigues, Pedreiras, Poção de Pedras, São Luís Gonzaga do Maranhão, São Raimundo do Doca Bezerra, São Roberto e Trizidela do Vale (MDA, 2015).

¹² Área individualizada em uma Unidade da Federação (UF) que apresenta formas de organização do espaço definidas pelas seguintes dimensões: o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial (IBGE, 1992).

¹³ Definidas como parte da mesorregião que apresentam especificidades quanto à organização do espaço. Essas especificidades referem-se à estrutura de produção agropecuária, industrial, extrativismo e/ou pesca.

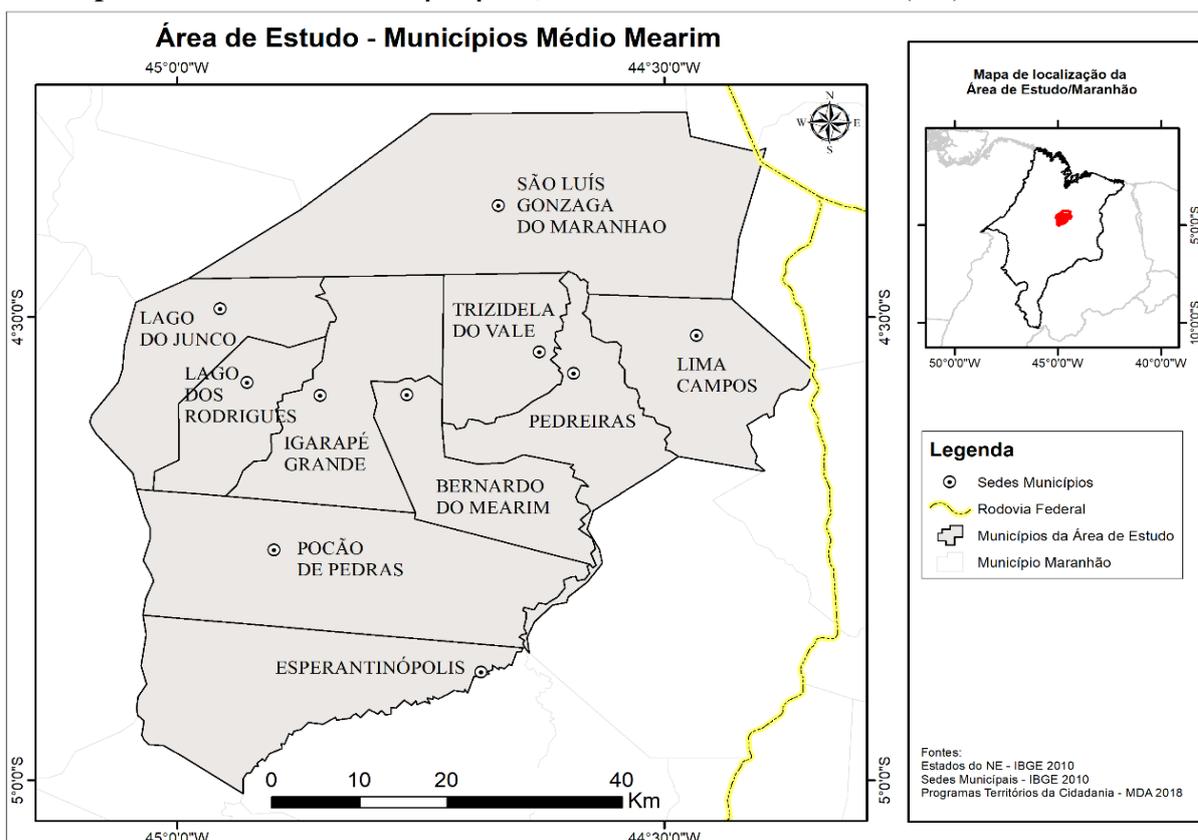
¹⁴ Criado em 2009 pelo Governo Federal, substituindo o Programa Territórios Rurais de Identidade (PTRI), a partir de discussões iniciadas pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com enfoque em políticas públicas direcionadas à redução de desigualdades no espaço rural brasileiro (ALVES, 2017). Suas propostas incluíam promover o desenvolvimento econômico e ampliação dos programas básicos de cidadania por meio de estratégias voltadas para o desenvolvimento sustentável territorial, com participação social e integração de ações nas três esferas governamentais (federal, estadual e municipal).

1.5.2. Caracterização da área selecionada para o estudo

1.5.2.1 Localização

A área selecionada para o estudo (Mapa 2) partiu da classificação do PTC, pois a criação deste programa teve como base a gestão social participativa visando promover a superação da pobreza e geração de trabalho e renda no espaço rural com estratégias sustentáveis de desenvolvimento territorial (ALVES, 2017).

Mapa 2 – Área de estudo da pesquisa, no Território da Cidadania (TC) Médio Mearim.



Fonte: Elaboração da autora (2019).

Um total de dez municípios do TC do Médio Mearim foram então definidos como a área de estudo para essa pesquisa, a partir de recomendações do Miqcb e Assema¹⁵, estando na área de atuação de ambas: Bernardo do Mearim, Esperantinópolis, Igarapé Grande, Lago do Junco, Lago dos Rodrigues, Lima Campos, Pedreiras, Poção de Pedras, São Luís Gonzaga e Trizidela do Vale. Outros critérios utilizados para a seleção dos municípios incluíram a proximidade dos mesmos para viabilizar deslocamentos durante a pesquisa, atuação de agentes mediadores,

¹⁵ Definição ocorreu em reunião realizada em Pedreiras, no dia 7 de maio de 2019, com a participação de três coordenadoras do Miqcb e um coordenador de projeto e um técnico da Assema.

presença de grupos sociais organizados e acesso à PGPM-Bio no período compreendido pela pesquisa.

1.5.2.2 Contexto Biofísico

O estado do Maranhão caracteriza-se por apresentar uma “zona de transição dos climas semiárido, do interior do Nordeste, para o úmido equatorial, da Amazônia, e por ter maior extensão no sentido norte-sul” (CORREIA FILHO et al., 2011a, p. 16). As temperaturas médias anuais mínimas e máximas são, respectivamente, de 17,5 °C e 29,5 °C (BATISTELLA et al., 2013). Na região oeste, influenciada pela região amazônica predomina o clima tropical quente e úmido (As). As demais regiões são marcadas pelo clima tropical quente e semiúmido (Aw) (CORREIA FILHO et al., 2011b, p. 16), com médias anuais entre 24°C a 26°C.

O regime pluviométrico ocorre com duas estações bem definidas. O período chuvoso, de dezembro a maio, “apresenta registros médios estaduais da ordem de 290,4 mm e alcança os maiores picos de chuva no mês de março”. O período seco, junho a novembro, “com menor incidência de chuva por volta do mês de agosto, registra médias estaduais da ordem de 17,1mm”. Na região onde predomina o clima tropical quente e úmido (As), “as chuvas ocorrem em níveis elevados, superando os 2.000 mm anuais (CORREIA FILHO et al., 2011c, p. 16). A média mensal da intensidade pluviométrica varia de 350 mm/mês até 125 mm/mês, com classe de vulnerabilidade variando entre medianamente estável/vulnerável e moderadamente estável (BATISTELLA et al., 2013).

Os principais solos, em termos de extensão, que ocorrem no estado do Maranhão, são, segundo o sistema de classificação utilizado por Jacomine et al. (1986 apud BATISTELLA et al., 2013, p. 69), Latossolos Amarelos (Álicos e Distróficos), Podzólicos Vermelho-Amarelos (Álicos, Distróficos e Eutróficos), Plintossolos (Álicos e Distróficos), Areias Quartzosas, Areias Quartzosas Marinhas e Solos Litólicos.

Os solos predominantes nos municípios do sitio de estudo são, em geral, das classes Latossolo Amarelo, Podzólico Vermelho-Amarelo e Plintossolo. Os Latossolos Amarelos são solos profundos, drenados, com horizontes de coloração amarelada, de textura média e argilosa (BATISTELLA et al., 2013), apresentando baixa fertilidade e elevada acidez, necessitando de correções das deficiências nutricionais com adubos para prática da agricultura (CORREIA FILHO et al., 2011a; BATISTELLA et al., 2013).

Os Podzólicos Vermelho-Amarelos são solos minerais com textura média e argilosa (BATISTELLA et al., 2013), “situando-se, principalmente, nas encostas de colinas ou outeiros, ocupando áreas de encostas e topo de chapadas, com relevo que varia desde plano até

fortemente ondulado”, com maior suscetibilidade à erosão (CORREIA FILHO et al., 2011b, p. 18). Os Plintossolos “são solos de textura média e argilosa que têm restrição à percolação d’água, sujeitos ao efeito temporário do excesso de umidade e se caracterizam por apresentar horizonte plúntico (BATISTELLA et al., 2013, p. 75), podendo ser álicos, distróficos e eutróficos”. Os álicos e distróficos (arenosos) são solos de baixa fertilidade natural e acidez elevada e os eutróficos são os que propiciam maior produtividade (CORREIA FILHO et al., 2011b).

A malha hidrográfica do estado é abundante se comparada aos outros estados da Região Nordeste, incluindo pelo menos, “dez bacias hidrográficas perenes” principais, a dos rios Mearim, Gurupi, Itapecuru, Grajaú, Turiaçu, Munim, Maracaçumé-Tromaí, Uru-Pericumã-Aurá, Parnaíba-Balsas, Tocantins, além de outras pequenas bacias (CORREIA FILHO et al., 2011b, p. 21). A “Bacia do rio Mearim é genuinamente maranhense, nasce nas encostas da serra da Menina, próximo à Fortaleza dos Nogueiras, numa altitude de 650 metros, sob a denominação de ribeirão Água Boa” e assume, ao longo do trajeto, “direção sudoeste-nordeste” (CORREIA FILHO et al., 2011c, p. 22).

A vegetação maranhense apresenta-se numa diversidade de biomas: Amazônia (34,8%), Caatinga (1,1%) e Cerrado (64,1%). No “Macrozoneamento ecológico-econômico do estado, mapa de 2010, a caracterização das áreas de vegetação com remanescentes de cobertura vegetal apresenta as fisionomias vegetais e regiões fitoecológicas. Nessa última estão a Floresta Ombrófila Densa, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual, Savana/Cerrado, Sistema de Transição ou Tensão Ecológica, Formações Pioneiras, estando sem enquadramento nessa classificação os refúgios vegetacionais e vegetação secundária (BATISTELLA et al., 2013, p. 103).

As Florestas Ombrófilas Abertas, são formadas com presença da palmeira de babaçu, importante produto da sociobiodiversidade para as famílias extrativas. Representam um tipo de transição entre a Floresta Amazônica e as áreas extra-amazônicas, englobando a subclassificação de Abertas Submontanas e Terras Baixas. Essa última apresenta predominância das palmeiras, consideradas como “florestas de babaçu”. “Em áreas submetidas a intensa devastação florestal, causada pela expansão das fronteiras agrícolas, foi sendo substituída pelo adensamento das palmeiras, originando o “babaçual”, que domina inteiramente a paisagem e faz parte da vegetação secundária” (BATISTELLA et al., 2013, p. 108).

A superfície territorial dos dez municípios selecionados como área de estudo totaliza 4.370,328 km² (IBGE, 2010). Os municípios selecionados e o PTC, de forma geral, localizam-se em uma área de transição entre os biomas Amazônia e Cerrado, na qual as “palmeiras de

babaçu são encontradas em diferentes graus de cobertura e produtividade”, característica relacionada a variações de disponibilidade de água, composição do solo, topografia e “diferenças genéticas entre as populações de palmeiras” (MAY, 1990, p. 52).

1.5.2.3 Aspectos socioeconômicos

O Maranhão, cuja população em 2010 alcançava 6.574.789 pessoas, é o estado brasileiro com maior índice de população rural (36,9%). No ano de 2019, a população do estado era estimada em 7.075.181 pessoas (IBGE, 2019). O índice de população rural é ainda maior quando considerados apenas os municípios do TC do Médio Mearim (42%). A Tabela 1 apresenta a distribuição da população entre urbana e rural, nos 10 municípios da área de estudo, no Médio Mearim.

Tabela 1 – População total e percentual da população urbana e rural na área de estudo.

Municípios	População estimada (2019)	% da população (2010)	
		Urbana	Rural
Bernardo do Mearim	6.043	38,8	61,2
Esperantinópolis	17.241	54,4	45,6
Igarapé Grande	11.320	60,4	39,6
Lago do Junco	10.840	36,5	63,5
Lago dos Rodrigues	8.873	62,2	37,8
Lima Campos	11.893	59,5	40,5
Pedreiras	39.229	83,5	16,5
Poção de Pedras	17.873	42,5	57,5
São Luís Gonzaga do MA	18.856	39,2	60,8
Trizidela do Vale	21.998	85,3	14,7
Total	164.166	61,9	39,1

Fonte: IBGE (2010), IBGE (2019).

A população rural do Médio Mearim constitui-se predominantemente por camponeses que praticam a agricultura tradicional e a extração de produtos da palmeira babaçu (PORRO, 2019). A região é marcada pela penetração de “braços africanos”, negros que no século 19 trabalhavam nos engenhos empregando sua energia para o desenvolvimento econômico da “terra das palmeiras”. A resistência destes e a queda do regime escravocrata resultaram na formação dos “centros”, integrando indígenas, negros, brancos e mestiços (SANTOS, 1965).

O processo de migração que se estabeleceu no cenário nacional, seja pelo *caminho do gado, a febre do ouro, os louros do café ou o boom da borracha*, ocorreu também no Médio Mearim (FERREIRA, 2013). A migração nordestina para as terras maranhenses, incentivada pelo Estado, principalmente no início do século 20, consistiu em camponeses “livres” que sofriam com a fome e a seca, direcionados para áreas que necessitavam de mão de obra na lavoura, sobretudo de algodão, cana-de-açúcar e fumo. Já os que buscaram terras “livres”

cultivaram o arroz, mandioca, feijão, milho, fava e gergelim, e praticaram o extrativismo vegetal, destinados à subsistência e comercialização de excedentes (MUSUMECI, 1988, p. 172).

Analisando dados recentes, os indicadores sociais do estado e da área de estudo são baixos. Destaca-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que para o estado correspondia, em 2014, a 0,678 (para uma média nacional de 0,761) (IPEA, 2016). O Maranhão ainda apresentava o maior nível de extrema pobreza (54%) e o menor rendimento médio do trabalho principal, atingindo R\$ 1.123,00 (IBGE, 2010). Diversos municípios do Médio Mearim apresentavam, contudo, IDH municipal inferior a 0,6 (Tabela 2). Além deste índice, a Tabela 2 apresenta outros indicadores socioeconômicos para os municípios da área de estudo, para o estado do Maranhão e para o país como um todo: Produto Interno Bruto (PIB) per capita, renda per capita, porcentagem da população em condição de extrema pobreza, porcentagem da população vulnerável à pobreza e índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB).

Tabela 2 – Indicadores Socioeconômicos na área de estudo, Maranhão e Brasil.

Municípios	PIB per capita	Renda per capita	% extrema	% vulnerável	IDHM	IDEB
	(R\$)	(R\$)	pobreza	à pobreza		
	2017	2010	2010	2010	2010	2017
Bernardo do Mearim	8.255,39	236,18	20.29	91.74	0.604	4.5
Esperantinópolis	7.481,43	262,41	27.04	90.08	0.586	4.4
Igarapé Grande	7.329,48	292,16	15.75	93.98	0.614	4.6
Lago do Junco	6.178,77	226,69	32.17	85.67	0.581	5.2
Lago dos Rodrigues	8.344,56	252,89	16.05	80.93	0.602	5.0
Lima Campos	12.888,02	292,37	23.14	84.12	0.581	4.5
Pedreiras	14.705,56	441,42	12.11	91.13	0.682	4.5
Poção de Pedras	7.990,07	234,72	27.78	92.41	0.576	4.6
São Luís Gonzaga do MA	6.977,18	182,83	35.78	93.06	0.540	4.4
Trizidela do Vale	8.875,29	269,44	14.71	79.31	0.606	4.9
Maranhão	12.264,28	360,34	12.20	54.10	0.678	4.8
Brasil	31.833,50	793,87	7.40	26.50	0.761	4.7

Fonte: ATLAS BRASIL (2010), INEP (2017), IBGE (2010) para os municípios; IBGE (2017) para o estado e o país. Nota: PIB = Produto interno bruto; IDHM = Índice de Desenvolvimento Humano Municipal; IDEB = Índice de desenvolvimento da educação básica.

Considerando os dados relacionados à reforma agrária, a Superintendência Regional (SR) 12 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) indica que o Maranhão é o segundo estado no *ranking* nacional de número de assentamentos. Segundo dados oficiais, de 1994 até 2018, foram criados 1.032 assentamentos no estado, abrangendo 4.470.889 hectares, para assentar mais de 132 mil famílias (INCRA, 2018). O TC do Médio Mearim, segundo dados do Incra, incluía 36 projetos de reforma agrária, atingindo 111.056 hectares e 3.520 famílias (MDA, 2015).

Dentre as políticas públicas que promovem alternativa de renda para famílias agroextrativistas no Médio Mearim, dados do então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para o ano de 2018 destacam o Programa Bolsa Família, que destinou mais de R\$ 57 milhões, deste total 17% para o município de Esperantinópolis (BRASIL, 2018b). O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) destinou, em 2016, mais de R\$ 13 milhões para região Nordeste (ARAUJO; VIEIRA FILHO, 2016). O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no ano de 2018, destinou, por meio de Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o valor de R\$ 5.384.841,20 para as prefeituras da área de estudo (BRASIL, 2018). A Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) subvencionou, em 2019, R\$ 8,7 milhões para as famílias que vivem do extrativismo de amêndoas de babaçu (CONAB, 2019).

1.5.3 Período compreendido pelo estudo

O presente estudo utiliza dois intervalos temporais para as análises: o período de mais de uma década, a partir da criação da política pública em 2009, até 2019, foi utilizado nas avaliações mais gerais sobre a PGPM-Bio. Já para a avaliação de processo de implementação da política no Médio Mearim, de acordo com metodologia proposta por Draibe (2001), adotou-se o período entre os anos de 2016 e 2018, que coincidiu como intervalo definido após entrevista com a técnica da Conab responsável pelo Setor de Operações e Programas Institucionais e Sociais de Abastecimento, que relatou que a instituição governamental adotou ferramentas mais eficientes de controle e sistematização dos dados relacionados à subvenção econômica a partir de 2015, principalmente, no que se refere ao número de famílias extrativistas beneficiadas por município, volume produzido e valor pago pela subvenção econômica.

1.6 Abordagem metodológica

A abordagem deste estudo integrou a metodologia da Pesquisa-ação (THIOLLENT, 1996) com técnicas de diagnóstico-rápido participativo (DRP) e o uso de indicadores de eficácia para avaliação *ex-post*¹⁶ do processo de implementação da PGPM-Bio considerando os subsistemas e processos descritos por Draibe (2001), e, por fim, com a avaliação do efeito da política pública na organização social das quebradeiras de coco babaçu.

1.6.1 Pesquisa-ação

¹⁶ A conceituação da avaliação *ex-post* de políticas públicas será apresentada no Capítulo 3, Referencial Teórico.

A Pesquisa-ação proporciona ao pesquisador e aos atores sociais buscar soluções para problemas de ordem coletiva, e permite aos envolvidos uma reflexão sobre o processo (THIOLLENT, 1996). Na abordagem deve-se incluir duas etapas fixas: a fase exploratória inicial e a divulgação dos resultados ao final. Entre o início e o final do estudo, os “temas intermediários” não obedecem a uma sequência fixa e podem sofrer mudanças ao longo da implementação (THIOLLENT, 1996, p. 48).

Segundo Tripp (2005, p. 447), a pesquisa-ação é inovadora, proativa, estratégica, participativa, intervencionista, problematizada, deliberada, documentada, compreendida e disseminada. Pode ser aplicada em “áreas de educação, comunicação social, serviço social, organização social, tecnologia (no meio rural), e práticas políticas e sindicais” (THIOLLENT, 1996). Todas as etapas de construção e execução da pesquisa foram realizadas de forma participativa, com apoio do Miqcb e a Assema, organizações de representação e assessoria das quebradeiras de coco babaçu no Médio Mearim.

As etapas de construção incluíram dois momentos: fase exploratória inicial, para avaliar a viabilidade e planejar a pesquisa, e fase de execução da pesquisa de campo, com diversos atores sociais. A apresentação do resultado final estava prevista por meio de uma apresentação geral em assembleia anual da Assema, com a presença do Miqcb, e uma apresentação nos dez municípios da área de estudo, com a participação das quebradeiras de coco envolvidas na pesquisa. As medidas de isolamento social resultantes da pandemia causada pelo Covid-19 prejudicaram este planejamento. Outra contribuição definida a partir das demandas dos grupos sociais e das quebradeiras de coco babaçu é a construção participativa de uma cartilha com o passo a passo do acesso a PGPM-Bio.

1.6.2 Diagnóstico Rápido e Participativo (DRP)

O Diagnóstico Rápido e Participativo (DRP), como método misto, agrega dados quantitativos e qualitativos. É uma ferramenta que advém do campo da pesquisa rural, visando a utilização interdisciplinar de métodos e técnicas para a apreensão da realidade local, a partir da participação ativa dos indivíduos, convergindo para a reflexão. No DRP os pesquisadores mediam as interações entre os participantes, visando a descoberta de possíveis soluções para os problemas encontrados e destacar as potencialidades locais (VERDEJO, 2010).

O DRP só é finalizado quando os pesquisadores, junto à comunidade, apresentam e revisam, com material propositivo (como cartilhas, relatórios, folders) o conteúdo sistematizado, de tal modo que o resultado da pesquisa, deve “contribuir socialmente para uma possível mudança de rumo ante a reflexão mediada com uso da metodologia” (ANTUNES et

al., 2018). O uso de ferramentas participativas no campo brasileiro foi evidenciado a partir de 2003, por meio de propostas relacionadas à Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e com a inclusão da problemática socioambiental (OLIVEIRA, 2015). Segundo Draibe (2001, p. 39), para avaliações da implementação dos programas ou políticas públicas “é recomendável que variáveis qualitativas recebam tratamentos quantitativos, como alternativa para proceder à efetiva avaliação do nível de eficácia”.

Nesta pesquisa, adaptamos o uso de ferramentas participativas, agregando discursos dos atores sociais à construção de indicadores de eficácia que resultaram na elaboração de gráficos no formato radar. Estes foram utilizados em atividades com os agentes mediadores que operacionalizam a política pública, e as quebradeiras de coco babaçu beneficiárias, para avaliar a implementação da PGPM-Bio proporcionando reflexões coletivas sobre oportunidades e limitações.

1.6.3 Indicadores de eficácia para avaliação *ex-post* de políticas públicas

A verificação da implementação da PGPM-Bio demanda indicadores claros que possibilitem uma avaliação sistemática, contínua e eficaz (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013, p. 37). Nesta pesquisa foi realizada a análise *ex-post* da eficácia de implementação da PGPM-Bio por meio da avaliação de processos¹⁷. Segundo Draibe (2001, p. 31), para que ocorra avaliação de processos é importante considerar a “anatomia do processo geral de implementação”, identificando seus principais subprocessos ou sistemas. Esses incluem o sistema gerencial ou decisório, processos de divulgação ou informação, de seleção (de agentes implementadores e/ou beneficiários), de capacitação (agentes e/ou beneficiários) e sistema logístico e operacional (financiamento e gastos e provisão de recursos materiais), entre outros.

Os indicadores possibilitam a obtenção de informação sobre determinada realidade, podendo sistematizar ou servir como instrumento de previsão. São definidos a partir de variáveis simples ou compostas, fornecendo uma visão geral e mais detalhada para a tomada de decisão, com o objetivo de mensurar, monitorar e avaliar (SILVA; SOUZA-LIMA, 2010). São ferramentas que visam objetivos comuns e quando projetados corretamente podem prevenir problemas potenciais.

Segundo Silva e Souza-Lima (2010, p. 58), indicadores possibilitam identificar causas de problemas complexos, medir eficácia de políticas públicas e projetos, e monitorar e avaliar processos, podendo afetar e/ou inspirar mudanças de comportamento de um sistema inteiro. Os indicadores são classificados quanto à sua complexidade (Quadro 1), correlacionando etapas,

¹⁷ Segundo Draibe (2001), ocorre quando a implementação e a avaliação são realizadas ao mesmo tempo.

características e tipologia, sendo: (a) analíticos ou simples, retratando um dado bruto ou variáveis simples, e (b) sintéticos ou compostos, quando relacionam dados ou variáveis.

Quadro 1 – Correlação entre etapas, característica e tipologia dos indicadores.

Etapas	Objetivos	Propriedades prioritárias	Tipologia	Principais Fontes
Problema ou Demanda	Conhecer e diagnosticar problemas e demandas da sociedade ou potencialidades.	Validade e confiabilidade.	Indicadores analíticos e subjetivos.	Censo demográfico e populacional, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Pesquisa Mensal de Emprego.
Planejamento	Definir causas e consequências do problema, objetivos, referenciais, indicadores, ações e resultados intermediários e final.	Validade, confiabilidade e desagregabilidade.	Indicadores de insumo, de produto e de resultado. Indicadores sintéticos.	Censo demográfico e populacional, pesquisas amostrais diversas.
Execução e monitoramento	Gerenciar execução das ações, entrega de produtos e alcance de resultados intermediários e finais.	Sensibilidade, disponibilidade, economicidade, mensurabilidade e estabilidade.	Indicadores de insumo, de processo e de produto.	Pesquisas amostrais; registros administrativos (saúde, educação); dados gerados por Programas.
Avaliação	Avaliar alcance de objetivos ou a eficácia dos programas	Validade, disponibilidade, simplicidade e estabilidade.	Indicadores de resultado.	Pesquisas amostrais ou dirigidas; registros administrativos; dados gerados por Programas.
Revisão	Realizar alterações e ajustes no Programa	Validade, confiabilidade e desagregabilidade.	Indicadores de insumo, de produto e de resultado. Indicadores sintéticos.	Censo demográfico e populacional, pesquisas amostrais diversas

Fonte: Brasil (2010, p. 36).

Nesta pesquisa as análises foram realizadas para avaliação de desempenho utilizando indicadores de eficácia (Quadro 2) nas etapas de planejamento e execução. Segundo Draibe (2001, p. 35), “a eficácia de um dado programa diz respeito à relação entre características e a qualidade dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, do outro”, de tal modo que a avaliação de eficácia é por natureza uma avaliação de processo.

Quadro 2 – Exemplo de indicadores utilizados na avaliação de eficácia da fase de implementação de políticas públicas.

Subprocessos ou sistemas de implementação	Exemplos de indicadores de eficácia
Sistema gerencial e decisório.	Competência dos gerentes, capacidade de implementar decisões, grau de centralização.
Processo de divulgação e informação.	Diversificação dos canais, suficiência e qualidade das mensagens, % de público atingido, adequação de prazo, agilidade do fluxo.
Processo de seleção (de agentes implementadores e/ou beneficiários).	Publicização: competitividade do processo, qualidades dos sistemas de aferição de mérito, adequação dos selecionados a objetivos do programa.

Continua...

Subprocessos ou sistemas de implementação	Exemplos de indicadores de eficácia	
Processo de capacitação (de agentes e/ou beneficiários).	Competência dos monitores, duração e qualidade dos cursos, conteúdo, didática, avaliações dos beneficiados.	
Sistemas logísticos e operacionais (atividade-fim), financiamento e gasto; provisão de recursos materiais.	Suficiência dos recursos, prazos e fluxos, qualidade da infraestrutura e material de apoio.	
Processo de monitoramento e avaliação internos.	Monitoramento	Regularidade, abrangência, agilidade na identificação de desvios e incorreções, capacidade/agilidade em reconhecer correções (<i>feedback</i>).
	Avaliação interna	Regularidade, abrangência, grau de participação e comprometimento dos atores e <i>stakeholders</i> , efetividade (em extrair lições, propor e recomendar melhorias, promover aprendizagem institucional).

Fonte: Draibe (2001, p. 38).

A avaliação da eficácia da implementação da PGPM-Bio e os efeitos do acesso na organização social no Médio Mearim perpassa pela avaliação de desempenho dos agentes mediadores ao prestarem serviços de acesso à subvenção econômica para o produto amêndoa de babaçu e pela reflexão sobre a política pelo público beneficiário. Assim, os indicadores de eficácia foram adaptados para serem usados de forma individual (com agentes mediadores responsáveis pela operacionalização da política pública) e coletiva (com grupos de quebradeiras de coco babaçu).

1.7 Instrumentos metodológicos

1.7.1 Revisão de literatura e levantamento de dados secundários

A revisão de literatura incluiu obras de autores referenciais utilizados nas disciplinas do Mafds e outros materiais relevantes que tratam do assunto proposto nesta pesquisa. Foram focalizados os principais conceitos relacionados de forma geral a movimentos sociais e políticas públicas, organização social, extrativismo vegetal e a PGPM-Bio. Além disso, foi realizado o levantamento de dados oficiais secundários junto à Conab para o período de 2016 a 2018 (em alguns locais até 2019), nos municípios da área de estudo, com o objetivo de realizar levantamento documental sobre o montante acessado e volume de amêndoas comercializadas pelas quebradeiras de coco babaçu do Médio Mearim, por meio da subvenção econômica.

1.7.2 Mapeamento

Os mapeamentos necessários à pesquisa objetivaram delimitar a área de estudo e identificar a área de ação dos agentes mediadores nos municípios focalizados. Para isso, a base de dados da Conab com informações sobre acesso à subvenção econômica do babaçu foi integrada à malha municipal do IBGE e à base de dados com coordenadas geográficas dos

povoados do Médio Mearim mantida pela Assema. Para povoados ainda não identificados nesta base, foi utilizado GPS de navegação para obtenção das coordenadas. Os mapas foram elaborados com o software ArcGis10.6.

1.7.3 Entrevistas narrativas e semiestruturadas

A oralidade faz parte da história da humanidade e, portanto, “deve ser estudada dentro dos seus contextos sociais, econômicos, políticos, históricos e educativos” (SOUSA; CABRAL, 2015, p. 150). Os seres humanos são, por natureza, “contadores, narradores de história, e gerações e gerações repetem esse ato quase que involuntariamente” pois, “a única chance que os moradores têm para não ficarem desabrigados é provando que esse lugar tem uma história, uma identidade própria a ser preservada” (SOUSA; CABRAL, 2015, p. 151).

O estudo qualitativo das narrativas permite “capturar tensões do campo, de maneira que as ressonâncias e dissonâncias de sentidos que emergem sejam problematizadas a partir do encadeamento de falas que constitui a trama em que relatos biográficos e fatos vivenciados” (MUYLAERT et al., 2014, p. 198). A oralidade vai além da transmissão de informações ou conteúdo, revelando experiências vividas, o que envolve aspectos fundamentais para compreensão tanto do sujeito entrevistado individualmente, como do contexto social, político, econômico e cultural no qual está inserido (MUYLAER et al., 2014; SOUSA; CABRAL, 2015).

Ainda segundo Muylaer (et al., 2014, p. 198):

O método das narrativas revela-se um importante instrumento para se realizar investigações qualitativas, dispondo para os pesquisadores dados capazes de produzir conhecimento científico comprometido com a apreensão fidedigna dos relatos e a originalidade dos dados apresentados, permitem no aprofundamento das investigações, combinar histórias de vida a contextos sócio-históricos, tornando possível a compreensão dos sentidos que produzem mudanças nas crenças e valores que motivam (ou justificam) as ações dos informantes. (MUYLAER et al., 2014, p. 198).

Para analisar o material, o texto é reduzido de forma gradual. Criam-se categorias, primeiramente para cada entrevista narrativa, e, em seguida, ordenadas de forma coerente para todas as entrevistas realizadas, sendo o produto final a interpretação conjunta dos aspectos relevantes para os informantes e o pesquisador (MUYLAER et al., 2014).

Entrevistas semiestruturadas contendo narrativas foram usadas para atores sociais que ocupam posições diferentes no processo de execução e acesso da subvenção econômica do babaçu. As entrevistas semiestruturadas combinam perguntas abertas e fechadas. Ou seja, os informantes têm possibilidades para discorrer sobre o tema, mas o pesquisador deve atentar para a não fuga ao tema. As vantagens desse tipo de entrevista são permitir interação entre

entrevistado e entrevistador por meio de uma conversa espontânea e possibilidade de aprofundamento em assuntos mais complexos (BONI; QUARESMA, 2005, p. 75).

Esse instrumento foi utilizado junto a quatro grupos de informantes: (a) quebradeiras de coco babaçu que participam ativamente e recebem o pagamento da subvenção econômica; (b) agentes mediadores do acesso a PGPM-Bio; (c) representantes das instituições Assema e Miqcb; e (d) “compradores de coco babaçu” que emitem e assinam notas fiscais.

As entrevistas com agentes mediadores ocorreram em dois momentos: inicialmente, entrevistas semiestruturadas, e posteriormente, entrevistas estruturadas para obtenção de indicadores e elaboração do Radar de Competência sobre o acesso à PGPM-Bio. Nestas, foram avaliados quatro subprocessos definidos por Draibe (2001, p. 3): sistema gerencial e decisório, processo de divulgação e informação, processo de seleção e processo de capacitação.

A importância da narrativa, principalmente, das quebradeiras de coco babaçu, foi proporcionar uma análise partindo do público beneficiário, sobre uma política pública voltada para povos e comunidades tradicionais que sempre estiveram à margem do processo. A voz ativa desses atores contribuirá, assim, com mudanças nas estratégias locais e/ou no contexto nacional para adequação da política pública.

1.7.4 Painéis com grupos focais

O grupo focal, segundo Morgan, citado por Gondim (2003, p. 151) é definido como técnica de coleta de dados por meio da interação, na qual o pesquisador tem oportunidade de ouvir vários sujeitos ao mesmo tempo e obter variáveis relacionadas ao tema proposto. Sua finalidade é reunir informações para tomadas de decisão, autorreflexões dos promotores da transformação social e/ou explorar temas poucos conhecidos (GONDIM, 2003, p. 151).

Os grupos focais foram realizados com as extrativistas do coco babaçu que participam ativamente e recebem o pagamento da subvenção econômica. Os dados obtidos no âmbito dos grupos focais foram utilizados para elaborar o Radar Comunitário para avaliação da estrutura organizacional que apoia a política pública (Draibe, 2001, p. 3), conforme os subprocessos citados anteriormente.

1.7.5 Gráfico Radar

O “Gráfico Radar é materializado em um polígono cujas diagonais constituem coordenadas nas quais se registram os índices considerados como relevantes para criar uma imagem de desempenho” (RAMOS, 2019, p. 18). Sua construção ocorre por meio de intervalos de notas (nesta pesquisa, de 0 a 5 para cada resposta) pontuadas de forma participativa por grupos e/ou através do auto avaliação (individual). Para possibilitar uma visão da realidade

local mais detalhada, com a avaliação e reflexão do efeito da PGPM-Bio pelos atores sociais, foram criados dois tipos de gráfico radar: o de Competência e o Comunitário, respectivamente usados para atividades individuais com agentes mediadores e com grupos de beneficiárias da subvenção.

Segundo Dutra (2004), duas correntes teóricas caracterizam a avaliação de competências: autores norte-americanos entendem competências como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, enquanto autores franceses associam o termo à capacidade de produzir, de realizar. No meio acadêmico e organizacional tem-se adotado uma proposição que engloba essas duas abordagens, definindo como competência uma “combinação de conhecimentos, habilidades e atitudes, expressas no ambiente organizacional, que contribui para realização dos objetivos e agrega valor à pessoa” (CARBONE, 2006). Três focos de competência são identificados na literatura: as organizacionais¹⁸, as individuais¹⁹ e as gerenciais²⁰ (PICCHIAI, 2010).

O Radar Comunitário²¹, propõe a construção e validação de indicadores de forma participativa, por meio de reuniões com atores chaves (nesse caso as quebradeiras de coco babaçu), agentes mediadores, instituições e organizações não-governamentais de representação e assessoria (RAMOS, 2019, p. 18). Assim, foram definidos indicadores para os eixos²² a partir de perguntas que consideraram os pontos positivos e negativos no meio social e econômico em que vivem as beneficiárias da subvenção econômica do babaçu. A técnica foi utilizada de tal modo que a discussão abordou perspectivas e experiências diversificadas que enriqueceram os debates e proporcionaram reflexões sobre os assuntos da pesquisa (THIOLLENT, 1996; BARBOUR, 2009).

1.8 Estrutura Metodológica

¹⁸ Capacidade das organizações para atingir objetivos estratégicos, adquiridas por meio de diferentes competências individuais, processos internos e cultura organizacional.

¹⁹ O indivíduo único assumindo características como: “flexibilidade, adaptação a novas ideias, foco no futuro, capaz de romper paradigmas, capacidade de transformar ideias em produtos, saber agir, aprender, se engajar, mobilizar recursos, integrar conhecimentos díspares e complexos, assumir riscos, ter responsabilidades, ser ético e motivar mudanças”.

²⁰ Dividem-se em quatro modelos: metas racionais, processos internos, relações humanas e sistemas abertos. Esses modelos são divididos em oito papéis: diretor, produtor, monitor, coordenador, facilitador, mentor, inovador e negociador. Todos os papéis agregam valores, com competências intrínsecas e específicas

²¹ O instrumento vem sendo utilizado pelo Serviço Florestal Brasileiro na avaliação de impactos das ações de projetos, como base do sistema de monitoramento e avaliação aplicado pela Empresa 100% Amazônia. Atualmente é utilizado em colaboração com o “Projeto Bem Diverso”, parceria da Embrapa, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Fundo Global para o Meio Ambiente (Global Environment Facility - GEF) nos municípios de Gurupá e Afuá (RAMOS, 2019, p. 21).

²² Nesta pesquisa os eixos são formados por dez perguntas e podem atingir notas entre 0 a 5. Foram elaborados partindo do Quadro 2 e detalhados no final do Capítulo 2.

O Quadro 3 sintetiza a estrutura metodológica do estudo, associando perguntas e objetivos de pesquisa com os respectivos instrumentos metodológicos utilizados. Para compilar as abordagens metodológicas e os instrumentos metodológicos descritos a seguir foram utilizados nesta pesquisa dois procedimentos críticos que serão discutidos a seguir: a triangulação e a análise comparativa.

Quadro 3 – Perguntas de pesquisa, objetivos específicos e instrumentos metodológicos.

Perguntas de pesquisa	Objetivos específicos	Instrumentos metodológicos
1. Quais os avanços e dificuldades na implementação da PGPM-Bio no Maranhão, com enfoque para o babaçu no Médio Mearim?	ii. Descrever e analisar os processos de subvenção econômica para produtos extrativos no Brasil, com enfoque para o babaçu no Médio Mearim, Maranhão.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisão de literatura e levantamento de dados secundários; ▪ Entrevistas narrativas e semiestruturadas.
2. Quais os efeitos da atuação dos agentes mediadores na organização social das quebradeiras de coco babaçu no Médio Mearim?	i. Elaborar ferramentas participativas para avaliar o grau de eficácia da implementação da PGPM-Bio. iii. Analisar as estratégias de diferentes agentes mediadores para o acesso à PGPM-Bio e os efeitos na organização social das quebradeiras de coco babaçu	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisão de literatura e levantamento de dados secundários; ▪ Mapeamento; ▪ Entrevistas narrativas e semiestruturadas; ▪ Radar de competência;
3. Qual a percepção das quebradeiras de coco babaçu sobre os efeitos do acesso à PGPM-Bio?	i. Elaborar ferramentas participativas para avaliar o grau de eficácia da implementação da PGPM-Bio. iv. Analisar as percepções das quebradeiras de coco babaçu sobre os efeitos do acesso à PGPM-Bio.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisão de literatura e levantamento de dados secundários; ▪ Entrevistas narrativas e semiestruturadas; ▪ Radar comunitário.

Fonte: Elaboração da autora (2020).

1.8.1 Triangulação

A triangulação de dados, segundo Denzin (1970 apud FLICK, 2009) e Denzin e Lincoln (2005 apud ZAPPELLINI; FEUERSCHÜTTE, 2015), combina metodologias diferentes para analisar o mesmo fenômeno. Trata-se de uma “alternativa qualitativa para a validação de uma pesquisa que, ao utilizar múltiplos métodos, assegura a compreensão mais profunda do fenômeno investigado” (ZAPPELLINI; FEUERSCHÜTTE, 2015, p. 244). A triangulação pode “combinar métodos e fontes de coleta de dados qualitativos e quantitativos, assim como diferentes metodologias de análise dos dados”. O objetivo é estimular a “criação de métodos inventivos, novas maneiras de capturar um problema para equilibrar com os métodos convencionais de coleta de dados” (AZEVEDO et al., 2013).

A triangulação possibilita que um tema ou problema de pesquisa seja avaliado partindo de perspectivas privilegiadas, ou seja, partindo de visões de diferentes atores sociais que fazem

parte do mesmo fenômeno estudado (FLICK, 2009). Existem diferentes tipologias de triangulação, sendo que duas foram usadas nesta pesquisa: a triangulação de dados²³ e a triangulação metodológica²⁴. A complementariedade entre as tipologias da triangulação possibilita uma análise em profundidade do fenômeno estudado. Entretanto, existem muitos desafios e não se pode garantir que os resultados sejam sempre positivos e que atendam de forma completa os objetivos da pesquisa. Apesar dessas observações, “é sempre útil lembrar que os procedimentos de triangulação se referem à produção de conhecimento e não ao seu resultado final; a técnica permite que se tenha um processo de pesquisa mais completo, o que não garante, necessariamente, a produção de “conhecimento perfeito” (ZAPPELLINI; FEUERSCHÜTTE, 2015, p.288).

Para analisar os dados foi utilizada a triangulação de dados quantitativos e qualitativos referentes ao acesso à política pública. Para os dados quantitativos utilizamos levantamentos partindo do site oficial da Conab e indicadores de grau de eficácia da implementação da política pública para agentes mediadores e extrativistas do coco babaçu. Os dados qualitativos foram derivados de observações e entrevistas semiestruturadas junto a diferentes atores sociais: agentes mediadores, “compradores de babaçu”, técnicos da Conab, técnicos do Miqcb e Assema e extrativistas do coco babaçu contempladas pela execução dessa política pública.

1.8.2 Análise comparativa

A comparação é possível por meio de estratégias que possibilitem um formalismo comum no processo de coleta de dados, na definição das variáveis, na identificação de fatores críticos e de possíveis soluções (FREITAS, 2014). Esse método é importante pois faz-se necessário analisar causas e processos que estimulam mudanças e como resultam “mudanças diferentes no tempo e no espaço, posto que a capacidade de cada sociedade interpretar e integrar a mudança depende em grande medida de seu processo histórico recente na construção do Estado, das instituições e da sociedade civil” (VIDAL, 2013, p. 6). Segundo Schneider e Schmitt (1998):

É lançando mão de um tipo de raciocínio comparativo que podemos descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem fenômenos sociais. [...] é ela [comparação] que nos permite romper com a singularidade dos eventos, formulando leis capazes de explicar o social. Nesse sentido, a comparação aparece como sendo inerente a qualquer pesquisa no campo das ciências sociais, esteja ela direcionada para

²³ Envolve diferentes fontes de dados sem usar métodos distintos em momentos, locais e pessoas diferentes.

²⁴ Dividida em duas estratégias: a de métodos com escalas diferentes e formas distintas, e a combinação entre métodos com formas de coleta distintas.

a compreensão de um evento singular ou para o estudo de uma série de casos previamente escolhidos. (SCHNEIDER; SCHMITT, 1998).

Desse modo, a análise sobre a eficácia da implementação da PGPM-Bio no Médio Mearim, com efeitos na organização social das quebradeiras de coco babaçu, foi realizada tendo como dimensões comparativas os distintos agentes mediadores e a forma de acesso à PGPM-Bio: quebradeiras de coco que acessam em grupo e individual, e as que não-acessam a subvenção. Após as análises por agente mediador, grupos focais e narrativas das extrativistas de coco babaçu, as estratégias de acesso foram analisadas comparativamente. O objetivo da análise não foi destacar a melhor estratégia de acesso, mas indicar as diversas possibilidades para categorias e os aspectos que fomentam a ampliação da política pública no Médio Mearim.

1.9 Levantamento e coleta dos dados

1.9.1 Fase Exploratória

Segundo Thiollent (1996), a fase exploratória é fundamental quando se trabalha com a metodologia de pesquisa-ação, pois é nessa etapa que ocorre o primeiro contato com os possíveis sujeitos interessados, define-se o tema da pesquisa e as estratégias para execução das atividades. Além disso, a fase exploratória pode agregar diferentes técnicas de pesquisa social que possibilitam a participação dos atores no processo de transformação social, baseado nas necessidades locais.

A fase exploratória desta pesquisa ocorreu em dois períodos de campo, respectivamente realizados nos meses de julho a agosto (15 dias) e novembro a dezembro (20 dias) de 2018, buscando a aproximação com a Assema e o Miqcb. O primeiro período foi escolhido em momento oportuno de assembleia geral da Assema, que ocorre duas vezes ao ano e reúne trabalhadores e trabalhadoras rurais do Médio Mearim, incluindo as extrativistas do coco babaçu beneficiárias da PGPM-Bio e os técnicos da Assema.

Antecedendo a assembleia geral foi realizada uma primeira reunião de contato com a Assema. Desta participaram membros da diretoria e técnicos, com objetivo de dialogar sobre as demandas das comunidades, sendo feita uma consulta a respeito do interesse da organização não-governamental em estudar a implementação da PGPM-Bio no Médio Mearim. A temática foi reconhecida como uma demanda da Assema, principalmente por envolver quebradeiras de coco babaçu que operam essa política pública. As necessidades apontadas consistiram na identificação dos agentes mediadores, análises sobre as relações de negociação para o acesso à PGPM-Bio, o histórico da política pública na região, os pontos positivos e negativos e as estratégias de acesso.

Nessa etapa foi definido o termo “categorias” identificando a vinculação ou não dos agentes mediadores a instituições, separando-os por estrutura organizacional: sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, grupo informal, associações locais, cooperativas agroextrativistas de âmbito municipal, comerciantes mobilizadores, despachantes autônomos, órgãos governamentais e o Miqcb²⁵ (mobilizador). Após a identificação dos agentes mediadores foi realizado o planejamento para as etapas de coleta de dados em campo com o objetivo de validar as observações e sugestões da primeira reunião. Nos levantamentos iniciais sobre as iniciativas a Assema propôs um sítio de estudo com onze²⁶ municípios.

Após definir as categorias e os municípios, os técnicos e a diretoria da Assema articularam as primeiras entrevistas. Para isso, foi utilizado um roteiro simples com cinco questões básicas, também definidas na primeira reunião, e questões auxiliares para não fugir ao tema. As perguntas abertas utilizadas nas entrevistas da fase exploratória com os agentes mediadores estão relacionadas abaixo:

- Como iniciou o contato com a PGPM-Bio?
- Quais os pontos positivos da PGPM-Bio?
- Quais os pontos negativos?
- Como ocorre o processo de implementação no grupo?
- O que poderia melhorar na PGPM-Bio?

Nessa primeira etapa foi confirmada a pertinência da demanda e observou-se a exequibilidade da pesquisa, ao realizar 100% das entrevistas planejadas inicialmente e motivar todos os agentes mediadores entrevistados a colaborarem com as próximas atividades. A assembleia geral da Assema possibilitou uma apresentação preliminar sobre os primeiros passos da pesquisa e o contato direto com o público beneficiário, confirmando a demanda apresentada pelos técnicos da Assema, atendendo expectativas das famílias beneficiárias da PGPM-Bio e incluindo o Miqcb de forma ativa no planejamento e decisões das etapas seguintes.

A segunda etapa da fase exploratória foi planejada considerando o momento de mudança política do país no âmbito federal²⁷ e possíveis mudanças internas na Conab, incluindo o afastamento das funções dos técnicos responsáveis pela implementação da PGPM-Bio no Médio Mearim. A estratégia adotada foi protocolar um ofício como demanda do Mafds e

²⁵ Nesta pesquisa, o Miqcb, atua em diferentes frentes na assessoria por meio das coordenadorias gerais e como agente mediador na operacionalização da PGPM-Bio junto à base, em algumas localidades.

²⁶ Bernardo do Mearim, Esperantinópolis, Igarapé Grande, Lago do Junco, Lago dos Rodrigues, Lima Campos, Pedreiras, Peritoró, Poção de Pedras, São Luís Gonzaga do Maranhão e Trizidela do Vale.

²⁷ Eleições presidenciais (2018) com possíveis mudanças nas diretrizes das políticas públicas voltadas para agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais.

Embrapa, solicitando à Conab informações sobre a liberação dos recursos nos municípios focalizados, legislação vigente e entrevista com os técnicos envolvidos (Conab estadual).

O roteiro desta entrevista incluía três componentes: organização e comunicação, gestão, e impactos sociais e ambientais, apresentado no Quadro 4. Apesar das perspectivas, não foi possível avaliar neste estudo todas as dimensões, principalmente a ambiental.

Quadro 4 – Roteiro de perguntas aplicadas a gestores da Conab.

Eixo	Perguntas
Organização e comunicação	Como iniciou o processo de operacionalização interna da PGPM-Bio?
	Como iniciou a mobilização interna para atender os grupos?
	Como ocorre o fluxo de informações internas e a tramitação documental na Conab?
	Como ocorre o fluxo de informação entre a Conab e atores sociais?
Gestão	Como ocorre o processo de gestão interna da PGPM-Bio nos setores?
	Como são realizadas as atividades de campo e o encaminhamento de demandas dos grupos?
	Quais as principais dificuldades para atender as demandas dos grupos?
	Quais pontos poderiam melhorar na execução da PGPM-Bio?
Impactos sociais e ambientais	Como se estabeleceu a evolução do número de acessos à política?
	Quais os pontos positivos e negativos sobre o acesso das quebradeiras à PGPM-Bio?
	A PGPM-Bio contribui para a preservação dos babaçuais?
	Quais os pontos positivos e negativos relacionados ao meio ambiente?

Fonte: Elaboração da autora (2019).

Após o levantamento de dados junto à Conab, foi realizado o primeiro contato com a coordenação do Miqcb em sua sede em São Luís. Já nos municípios do Médio Mearim foi realizada a segunda visita de campo da fase exploratória, partindo da listagem fornecida pela Conab, e incluindo iniciativas que não haviam sido identificadas na primeira reunião junto à Assema, sendo mantidas as categorias de mediadores. As entrevistas com os agentes mediadores identificados pela Conab seguiram o mesmo roteiro do primeiro campo exploratório, articuladas com apoio da Assema e Miqcb.

As etapas exploratórias foram sistematizadas em quadros analíticos elaborados a partir de relatórios de campo para compreender a atuação diferenciada na etapa de implementação de cada agente mediador. A estrutura dos quadros analíticos continha quatro temas (Quadro 5): organização e comunicação, gestão, economia e benefício e dinâmica de produção. Após as entrevistas, a sistematização do relatório foi direcionada e agrupada em perguntas por tema, para cada agente mediador, gerando-se uma planilha Excel com possibilidade de comparação entre os sujeitos da pesquisa.

Os resultados da pesquisa exploratória possibilitaram a compreensão da problemática analisada e a elaboração das perguntas de pesquisa e objetivos, assim como definir os instrumentos metodológicos e os atores sociais que atuam no processo de acesso da política pública para continuidade do estudo. A atividade e os resultados obtidos na fase exploratória foram particularmente essenciais para elaboração das entrevistas semiestruturadas e indicadores

de avaliação *ex-post* do efeito da implementação da política pública na organização social das quebradeiras de coco.

Quadro 5 – Estrutura temática de relatórios analíticos de campo da fase exploratória.

Temas			
Organização e comunicação	Gestão	Economia e benefícios	Dinâmica de produção - mutirão
Como iniciou o processo local (articulação)?	Como ocorre a gestão da política em seu grupo?	Quem mais se beneficia da política?	Como ocorria a dinâmica dos mutirões antes da política?
Como é o fluxo de informações sobre a política?	Como tem sido o trabalho da Conab?	Qual a importância para as beneficiárias (extrativistas)?	Qual a dinâmica dos mutirões para acessar a PGPM-Bio?
Como a PGPM-Bio afetou a organização social local?	Quais as principais dificuldades enfrentadas?	De que forma a política impacta a economia familiar?	De que forma a política impacta na produção?
Autonomia ou dependência na execução da PGPM-Bio.	Que consequências traria o fim da PGPM-Bio?	De que forma a política impacta os babaquais?	-

Fonte: Elaboração da autora (2019).

Ao final da pesquisa exploratória, foi realizada a segunda reunião norteadora das atividades (Figura 1) que contou com a participação de um coordenador e um técnico da Assema e três coordenadoras do Miqcb. O objetivo dessa reunião foi definir atividades de campo, validar questões elaboradas para entrevistas semiestruturadas e os indicadores de eficácia da implementação da PGPM-Bio. A reunião ratificou a seleção dos municípios (excluindo o município de Peritoró, pois a iniciativa ali identificada não operacionalizou a PGPM-Bio durante o período determinado para pesquisa) e agentes mediadores, elaboração final dos eixos de indicadores e questões das entrevistas semiestruturadas.

Figura 1 – Reunião com Assema e Miqcb para planejamento para atividades de campo e validação das ferramentas.



Fonte: Arquivos de fotos da pesquisadora (2019).

1.9.2 Definição da amostra de agentes mediadores a serem entrevistados

O Quadro 6 foi criado para sistematizar as categorias e iniciativas a serem estudadas por município, sendo necessário incluir ao menos uma iniciativa por município. O mesmo agente mediador pode atuar em diferentes municípios. Ou seja, a vinculação da iniciativa a um município não limita a atuação do agente mediador, apenas informa onde iniciaram-se as operacionalizações. As oito categorias de mediadores são: C1. Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR); C2. Grupo informal; C3. Associação local; C4. Cooperativa; C5. Miqcb (mobilizador); C6. Órgão governamentais; C7. Despachante autônomo e C8. Comerciantes mobilizadores.

Quadro 6 – Sistematização didática da amostragem de iniciativas no Médio Mearim.

Municípios	Categorias							
	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8
Bernardo do Mearim						x		
Esperantinópolis		x						
Igarapé Grande						x		
Lago do Junco								
Lago dos Rodrigues			x					x
Lima Campos						x		
Pedreiras	x	x						
Poção de Pedras	x				x			
São Luís Gonzaga do MA	x			x			x	
Trizidela do Vale					x			

Fonte: Elaboração da autora (2019).

1.9.3 Validação dos eixos de indicadores

A construção, adaptação e validação participativa dos eixos de indicadores para avaliação *ex-post* da do processo de implementação da PGPM-Bio considerou os subprocessos e sistemas observados no Quadro 2. Dois conjuntos de indicadores foram criados para avaliação da PGPM-Bio (Quadro 7). Cada conjunto foi formado por eixos, sendo que cada um destes incluiu dez questões.

O conjunto 1 - agentes mediadores, incluiu 4 eixos com 10 questões cada, totalizando 40 questões. O conjunto 2 - extrativistas, incluiu 5 eixos com 10 questões cada, totalizando 50 questões. As questões foram elaboradas para mensurar o grau de eficácia da PGPM-Bio, com notas que variaram de 0 a 5, com parâmetros de avaliação definidos em: 5 (excelente), 4 (boa), 3 (suficiente), 2 (insuficiente), 1 (ruim) e 0 (não observado). As notas atribuídas foram sistematizadas em planilha Excel para elaboração dos gráficos radar de competência e comunitário.

Após o lançamento das notas por pergunta de cada componente foi calculada a média das notas por eixo. Assim, as notas por perguntas, referentes a um determinado eixo, foram somadas e, posteriormente, divididas por dez (número de perguntas por eixo), resultando na média do grau de eficácia para cada eixo. Os parâmetros para as médias foram definidos em: 0

a 1 (ruim); 1,1 a 2 (insuficiente); 2,1 a 3 (suficiente); 3,1 a 4 (bom) e 4,1 a 5 (excelente). A fermenta quantificou as informações narradas, ou seja, o método qualitativo (narrativas) foi tratado para obter informações quantitativas (média do grau de eficácia) mensurando a eficácia da implementação da política pública.

Quadro 7 – Componentes e eixos de indicadores de eficácia para avaliar a PGPM-Bio.

Componente de indicadores – Agentes mediadores	
I	Divulgação e informação – Conab/agentes mediadores
II	Capacitação
III	Gestão das atividades
IV	Apoio e controle de atividades realizadas pelos comerciantes
Componente de indicadores – Beneficiárias	
I	Divulgação e informação – agentes mediadores/beneficiários
II	Sistemas decisórios
III	Processo de seleção e inclusão
IV	Sistema de gestão dos agentes mediadores
V	Viabilidade financeira e oportunidades econômicas

Fonte: Elaboração da autora (2019).

1.9.4 Definição dos grupos focais

Para uma análise participativa de efeitos da PGPM-Bio na organização social por meio das percepções em grupo de quebradeiras de coco beneficiárias, foram definidos os grupos focais de cada iniciativa, totalizando 16 atividades em grupo. A seleção obedeceu 11 critérios, com público estimado de 15 beneficiárias por exercício de radar comunitário, sendo possível ampliar este número, dependendo das demandas e condições locais.

A partir da lista da subvenção paga, no período de 2016 a 2018, foram elaborados 11 critérios definidos para seleção das beneficiárias foram: número de mulheres por comunidade; se menos de 10 famílias por comunidade, mobilização da comunidade vizinha; acesso nos três anos pesquisados (2016, 2017 e 2018); acesso em dois anos, consecutivos ou não; acesso em um dos anos; maior volume subvencionado; menor volume subvencionado; aumento ou redução de volume subvencionado; disponibilidade; menor grau de parentesco; e de fácil acesso para mobilidade entre as diferentes comunidades selecionadas.

Quadro 8 – Sistematização didática do planejamento das atividades da pesquisa.

Atores sociais	Nº de reuniões	Nº entrevistas individuais	Nº de atividades em grupo
Miqcb, Assema e Conab	2 Assema e Miqcb 1 Conab	3 Conab (técnicos)	-
Agentes mediadores e “compradores de babaçu”	1 “compradores de coco babaçu”	14 agentes mediadores 3 “compradores de babaçu”	-
Quebradeiras de coco babaçu	-		16 grupos focais, estimativa de 240 extrativistas

Fonte: Elaboração da autora (2020).

Todas as ferramentas foram testadas de forma participativa com apoio da Assema, Miqcb, agente mediadores e quebradeiras de coco babaçu. O radar comunitário foi testado voluntariamente por um grupo focal do município de Trizidela do Vale, com participação de 10 extrativistas selecionadas e mobilizadas pelo próprio agente mediador. Após o exercício, algumas perguntas precisaram ser reformuladas para a versão final.

Os indicadores de eficácia do radar de competência para agentes mediadores, foram inicialmente discutidos com as responsáveis pelas iniciativas da categoria C1 (Sindicato), nos municípios de Poção de Pedras e Trizidela do Vale, e posteriormente ajustados para uso na etapa de campo. Após os ajustes as ferramentas foram testadas duas vezes, novamente com participação voluntária das responsáveis pelas iniciativas da categoria C1 (STTR) nos municípios de Poção de Pedras e Trizidela do Vale, antes da elaboração final.

CAPÍTULO 2 - REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Movimentos sociais contemporâneos: debates teóricos no final do século 20

A teorização sobre os movimentos sociais é expressa em uma extensa produção com escopos analíticos diversos. A “complexidade e a heterogeneidade de objetos e contextos” fazem do tema uma “fonte quase inesgotável de estudos, análises e novos aportes analíticos” (ARAÚJO; LIMA, 2010). Tais reflexões partem de uma síntese conceitual entre as Teorias dos Processos Políticos (TPP) e a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), respectivamente, dos estudiosos Sidney Tarrow e Alberto Melucci, sobre movimentos sociais emergentes nos anos 1980, que “contribuíram com as análises dos movimentos sociais ambientalistas brasileiros dos anos 1990, sobretudo da identidade coletiva” (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007, p. 151).

A TPP de Tarrow (2009, p.18) parte da premissa de que os movimentos sociais são resultado de confrontos políticos:

[...] desencadeado[s] quando oportunidades e restrições políticas em mudanças criam incentivos para atores sociais que não têm recursos próprios. Eles agem através de repertório de confrontos conhecidos, expandindo-os ao criar inovações marginais. O confronto político conduz a uma interação sustentada com opositores quando é apoiado por densas redes sociais e estimulado por símbolos culturalmente vibrantes, orientados para a ação. (TARROW, 2009, p. 18).

Na construção teórica de Tarrow, o confronto é o ponto de convergência de todos os movimentos sociais, e o motivo que gera o confronto são as mudanças nas oportunidades e restrições à ação coletiva (ARAÚJO; LIMA, 2010, p. 122). O que varia muito no tempo e no espaço são os níveis e os “tipos de oportunidades com que as pessoas se deparam, as restrições em sua liberdade de ações e a percepção de ameaças a seus interesses e ações” (TARROW, 2009, p. 99).

Em síntese, Tarrow (2009, p. 38) destaca que o engajamento das pessoas em confrontos políticos “emprega um repertório de ação coletiva”, criando novas oportunidades. Assim, os movimentos sociais surgem de cenários de confronto entre opositores, “quando suas lutas giram em torno de grandes divisões na sociedade, quando reúnem pessoas em volta de símbolos culturais herdados e quando podem ampliar e construir densas redes sociais e estruturas cognitivas” (TARROW, 2009, p. 38).

Tarrow (2009, p. 38-39) entende oportunidade política:

[...] como dimensões consistentes – mas não necessariamente formais, permanentes ou racionais – da luta política que encoraja as pessoas a se engajar no confronto político. [...] Como resultado, o termo ‘*estrutura de oportunidades políticas (EOP)*’ não deveria ser entendida como modelo invariável que produz, inevitavelmente, movimentos sociais, mas como conjunto de indícios de quando surgirá um confronto

político, colocando em movimento uma cadeia casual que pode levar a uma interação sustentada com autoridades e, portanto, a movimentos sociais. (TARROW, 2009, p. 38-39, grifo nosso).

Melucci (1989) argumenta que a teoria de Tarrow considera os movimentos sociais de forma reducionista, apenas como uma parte do sistema político, desconsiderando a sociedade civil. Ou seja, a confrontação com o Estado ou o confronto político é apenas um dentro da diversidade de fatores da ação coletiva (MELUCCI, 1989, p. 53). Segundo Gohn (1997), a teoria de referencial pragmático de Alberto Melucci, na década de 1980, ganhou importância internacional, e se faz presente na conjuntura que se forma no país durante esse período, ao enfatizar o paradigma da identidade coletiva, criando a TNMS (GOHN, 1997). Destarte, Melucci (1989) afirma que:

[...] A confrontação com o sistema político e o Estado é apenas um fator mais ou menos importante na ação coletiva. O conflito pode frequentemente afetar o próprio modo de produção ou a vida cotidiana das pessoas. Os participantes na ação coletiva não são motivados apenas pelo o que eu chamaria de orientação “econômica”, calculando custos e benefícios da ação. Eles também estão buscando solidariedade e identidade [...], que diferentemente de outros bens, não são mensuráveis e não podem ser calculados. Isso é particularmente verdadeiro para os movimentos sociais dos anos 80. Eles se concentram nas necessidades de auto-realização, mas não numa orientação política, porque contestam a lógica do sistema nos campos culturais e na vida cotidiana das pessoas. (MELUCCI, 1989, p. 53-54).

Com a incorporação da TNMS, estudos passaram a analisar os “novos agentes coletivos da mudança social e política”, os chamados movimentos “pós-materiais” (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007). Segundo Melucci (1989), definir conceitualmente movimentos sociais é uma tarefa difícil, que deveria ser estabelecida por meio de dimensões analíticas básicas usando “conflito, solidariedade e rompimento dos limites do sistema”:

[...] defino conflito como uma relação entre atores opostos, lutando pelos mesmos recursos aos quais ambos dão um valor. A solidariedade é a capacidade de os atores partilharem uma identidade coletiva (isto é, a capacidade de reconhecer e ser reconhecido como uma parte da mesma unidade social). Os limites de um sistema indicam o espectro de variações tolerado dentro de sua estrutura existente. [...] eu defino analiticamente um movimento social como uma forma de ação coletiva, baseada na solidariedade, desenvolvendo um conflito, rompendo os limites do sistema que ocorre a ação. (MELUCCI, 1989, p. 57).

Melucci analisa os movimentos sociais como uma “nova esfera de conflitos que pertence especificamente às sociedades capitalistas pós-industriais, complexas ou avançadas”. Destacando que o desenvolvimento capitalista não poderia mais ser assegurado “pelo simples controle da força de trabalho e pela transformação dos recursos naturais para o mercado”, o autor argumenta que o capitalismo requer “uma intervenção crescente nas relações sociais, nos sistemas simbólicos, na identidade individual e nas necessidades” (MELUCCI, 1989, p. 58).

Os conflitos sociais saem do tradicional contexto político e econômico-industrial e adentram a esfera cultural. Assim, segundo Melucci (1989, p. 58):

[...] os conflitos revelam uma mudança maior na estrutura dos sistemas complexos e novas contradições aparecem, afetando sua lógica fundamental. Por um lado, sistemas altamente diferenciados produzem cada vez mais e distribuem recursos pela individualidade, pela auto-realização, por uma construção autônoma das identidades pessoais e coletivas. [...] por outro lado, esses sistemas precisam cada vez mais de integração. [...] os conflitos dos anos 80 revelam essa nova contradição e implicam uma intensa redefinição dos movimentos sociais e da sua forma de atuação. [...] os atores nesse conflito não são mais distintos pela classe social, como grupos estáveis definidos pela condição social e uma cultura específica (como a classe trabalhadora o era durante a revolução capitalista).

Segundo Alonso, Costa e Maciel (2007, p. 152), é a combinação da TPP e TNMS, patentes na literatura internacional dos anos 1990, que constitui o processo de formação do movimento ambientalista brasileiro. Três Estruturas de Oportunidades Políticas (EOP) possibilitaram a configuração dos grupos ambientalistas: o processo de redemocratização, a Assembleia Constituinte de 1988 e a Eco-92, por meio de articulações estratégicas simbólicas entre grupos, formando uma rede de articulação partindo de “micromobilizações nas quais as identidades coletivas foram construídas”.

No Brasil, o ambiente político da década de 1980, caracterizado pela anistia e extinção do bipartidarismo, “abriu e criou canais para a expressão de reivindicações de grupos sociais” (ALONSO, 2009, p. 55). Tal contexto possibilitou a “diversificação de lideranças, a partidarização dos movimentos sociais e a mobilização de vários setores da sociedade civil” (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007, p. 152).

Para Castells (1999, p. 54) é importante diferenciar identidade e papéis. Ou seja, as identidades são fontes mais importantes de significação simbólica, podendo ser individuais ou coletivas devido ao processo de autoconstrução, podendo haver múltiplas identidades. Papéis de um ator social relacionam-se a funções diversificadas na sociedade (mães, vizinhos, jogadores, fumantes), que podem ocorrer de forma simultânea.

Castells (1999, p. 55-56) concentra-se em definir identidade coletiva em detrimento da identidade individual. O autor propõe que, em linhas gerais, “quem constrói a identidade coletiva, e para que essa identidade é construída, são em grande medida os determinantes do conteúdo simbólico dessa identidade, bem como de seu significado para aqueles que com ela se identificam ou dela se excluem”. A construção de uma identidade simbólica tem o “contexto marcado por relações de poder”. Identidades simbólicas podem ser divididas em três formas: identidade legitimadora, identidade de resistência e identidade de projeto, cujas diferenças podem ser entendidas como:

[...] A identidade legitimadora dá origem a uma sociedade civil, ou seja, um conjunto de organizações e instituições, bem como uma série de atores sociais estruturados e organizados, que, embora às vezes de modo conflitante, reproduzem a identidade que racionaliza as fontes de dominação estrutural [...] *a identidade destinada à resistência, leva à formação de comunas, ou comunidades [...] é provável que seja esse o tipo mais importante de construção de identidade em nossa sociedade. Ele dá origem a formas de resistência coletiva diante de uma opressão que, do contrário, não seria suportável*, [...] a construção da identidade consiste em um projeto de uma vida diferente, talvez com base em uma identidade oprimida, porém expandindo-se no sentido da transformação da sociedade como prolongamento desse projeto de identidade. (CASTELLS, 1999, p. 58, grifo nosso).

A relação entre identidade coletiva de resistência (que pode se expandir para os outros tipos) com as questões ambientais representa um marco para o reconhecimento das comunidades camponesas extrativistas (ALLEGRETTI, 1992; CUNHA; ALMEIDA, 2001). Diante do agravamento da expropriação camponesa e das diferentes bandeiras de luta no Brasil, os grupos já organizados ganharam visibilidade nacional e internacional e apoio de movimentos ambientalistas internacionais (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007).

Como exemplo, podemos citar grandes Organizações Não Governamentais (ONG) ambientalistas se relacionando com o “movimento dos seringueiros” no Acre, com o objetivo de dialogar com o Estado brasileiro nas diversas esferas da administração pública, contribuindo com a mediação das discussões relacionadas às questões fundiárias que ocorriam em diversas regiões no país (BUENO, 2016), sendo que o ápice simbólico para visibilidade desse grupo foi o assassinato de Chico Mendes²⁸ (CGEE, 2011).

Nos anos 1990, a Eco-92, solidifica estratégias de mobilização e redes de ativismo em três sentidos: “como base logística de grandes campanhas temáticas; como meio de receber e gerir financiamentos governamentais e internacionais; e como canal de lobby²⁹ e pressão na formulação e implementação de políticas públicas nacionais” (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007, p. 155). Por conseguinte, com o avanço das relações entre movimentos sociais e o Estado, ou seja, uma dimensão relacional, os resultados de uma definição de problema ou da viabilidade da solução, dependem das “interações entre atores políticos e sociais estratégicos, em condições institucionais e conjunturais”.

Assim, Tatagiba, Abers e Silva (2018) afirmam que as estratégias dos movimentos sociais resultaram em embates para formulação de políticas públicas, afirmando que:

Movimentos sociais podem ser entendidos como um tipo específico de ator/ rede que se insere nos processos relacionais e experimentais de política pública, disputando seus resultados [...] O que distingue a atuação dos movimentos sociais nos subsistemas de políticas públicas é o fato de eles oferecerem às pessoas comuns uma possibilidade de se organizarem coletivamente para fazer sua voz ouvida nos circuitos de tomada

²⁸ Líder sindicalista do movimento social dos seringueiros que atuou na luta pelo extrativismo da borracha, principalmente, no estado do Acre (detalhado nas próximas seções do capítulo 3).

²⁹ Atividade desenvolvida por pessoa ou organização para obter alguma forma de influência política.

de decisão. Ao levarem para o interior dos subsistemas atores e interesses previamente não considerados pelos tomadores de decisão, os movimentos sociais acionam um conjunto de interações confrontacionais. (TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018, p. 106).

Ainda segundo este autor, os movimentos sociais utilizam três estratégias: (1) ao atuarem nos subsistemas (ex: habitação, meio ambiente e economia solidária), disputando a construção de modelos alternativos de políticas públicas que desafiam os modelos vigentes ou concorrentes; (2) ao se inserir em determinado subsistema para garantir oportunidade de institucionalização e superar a burocracia pública, “propondo inovações institucionais percebidas como mais favoráveis à promoção de seus interesses e propostas”; e, (3) “na construção/difusão de suas ideias, nos processos de experimentação dessas ideias e nas interações estratégicas que estabelecem com outros atores” (TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018, p. 107). Portanto, os movimentos sociais não institucionalizados precisavam “inventar” ou se apropriar de organizações e canais de elocução para levar a cabo sua expressão coletiva, criando estratégias de mobilização com bases mais estáveis para o ativismo (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007).

2.2 Organização social

A expressão “*organização* remete a objeto social e a um processo social que está no cerne da ação humana” (FRIEDBERG, 1995, p. 375, grifo nosso). Os objetos sociais são “conjuntos humanos formalizados e hierarquizados com vistas a assegurar a cooperação e a coordenação de seus membros no cumprimento de determinado fim”. Apresentam características e modos de funcionamento diferentes (como tipologia da administração pública, empresas industriais, comerciais e de serviços, partidos políticos, associações). Os processos sociais transcendem as tipologias das organizações, por se situarem num nível de problematização mais geral, o das “condições de emergência e de manutenção dos mecanismos que asseguram a cooperação e a ação coletiva dos homens” (FRIEDBERG, 1995, p. 376).

Os estudos sobre organizações produtivas e/ou utilitárias (fábricas, administrações públicas e privadas) e organizações menos “utilitárias” (associações, partidos políticos) são extensos. Vários autores apresentam análises distintas sobre organizações, partindo de diferentes percepções para problematização, como a psicologia e a psicologia social, a economia e a ciência da gestão e da decisão, a ciência política e a sociologia (FRIEDBERG, 1995, p. 376).

Os agrupamentos humanos são compostos por indivíduos com comportamentos e motivações diversas (FRIEDBERG, 1995, p. 379). Para Blumer (1977, p. 36), “a sociedade

humana acha-se composta de indivíduos que desenvolveram o seu “Eu”; porém, a ação individual é uma construção e não uma ação espontânea, sendo construída a partir das situações que interpreta e das quais ele age”. Ainda segundo Blumer (1977, p. 38), partindo do “ponto de vista da interação simbólica”, a sociedade humana deve ser “olhada como composta de atores, e a vida da sociedade como resultado de suas ações”. A interação simbólica se faz necessária para o estudo do processo de construção da ação, que permite indivíduos atuarem de maneiras similares. Assim, o mesmo autor define que:

[...] a vida em grupo é composta de atores que desenvolvem suas ações em função das situações em que se encontram. Habitualmente, a maioria das situações diante das quais se vêem os indivíduos, numa sociedade dada, são definidas ou “estruturadas” de igual maneira. [...] o comportamento comum dos indivíduos em tais situações nem por isso deve fazer crer ao observador que nenhum processo de interação está em jogo. Ao contrário, posto que fixadas, as ações dos participantes são construídas por eles próprios, devido a um processo de interpretação [...] todavia, muitas outras situações não podem ser definidas de uma só maneira pelos participantes. Neste caso, as linhas de conduta não se harmonizam facilmente uma com as outras, e a ação coletiva se vê bloqueada [...]. (BLUMER, 1977, p. 39).

Para Weber (1977, p. 114), as relações sociais se comportam por meio da “comunalização” e da “sociação”. Comunalização se refere a uma “relação social quando e enquanto as disposições sociais também se fundarem sobre o sentimento subjetivo (tradicional ou afetivo) dos participantes de pertencer a uma mesma comunidade”. Já o termo sociação faz referência a uma “relação social quando e enquanto a disposição da atividade também social se fundar sobre um compromisso de interesse motivado racionalmente ou sobre uma coordenação de interesses motivadas da mesma maneira”.

Segundo Simmel (1977, p. 19) “há sociedade, no sentido lato da palavra, onde quer que haja ação recíproca³⁰ dos indivíduos”. Essa ação recíproca promove uma relação social. Weber (1977, p. 21-22) destaca a diferença entre atividade e relação social. A atividade humana pode ser baseada de forma racional na finalidade (condições ou meios para se chegar racionalmente nos fins que se deseja atingir); de forma racional em valor (crença ou valor que vale por si mesmo, independente do seu resultado final); e de forma afetual, em que a relação social refere-se ao comportamento de vários indivíduos em que o conteúdo significativo de uns se regula, e consequentemente, se orienta, pelos outros.

A ação humana diz respeito à uma ampliação progressiva das concepções motivacionais que levam a que se restitua ao indivíduo o mínimo de autonomia face as suas necessidades psicológicas e à estrutura de personalidade” (FRIEDBERG, 1995, p. 378). Ainda segundo o

³⁰ O autor faz referência a que “um mínimo de relação na ação recíproca de uns sobre os outros, constitui, pois, característica conceitual. O conceito não se pronuncia sobre a existência de uma solidariedade entre agentes ou sobre o contrário” (WEBER, 1977, p. 24).

mesmo autor, “o indivíduo não é só motivado unicamente pelo apetite do ganho, é igual motivado por sua afetividade e por suas necessidades psicológicas mais ou menos conscientes. “Não é apenas a mão, é também o coração” (CROZIER, 1964 apud FRIDBERG, 1995, p. 379).

A ação humana, assim, também sofre influência dos “costumes encontrados na sociedade pela crença, com ajuda das noções, dos códigos e dos modos de vida que lhe são vinculados e têm, por conseguinte, com ele, um laço genético”. Os costumes promovem características próprias para as sociedades, são capazes de penetrar no modo de pensar e controlar os indivíduos, “passando do mundo da abstração para a ação”. Além disso, servem de modo “regulador dos comportamentos políticos, sociais e religiosos, tornando a reflexão consciente o pior inimigo dos costumes” (SUMMER, 1977, p. 83).

As semelhanças entre os indivíduos e os costumes estimulam a construção dos grupos primários. Segundo Cooley (1977, p. 84):

[...] são caracterizados por uma associação e por uma cooperação íntimas e face a face. São primários em vários sentidos, mas principalmente por serem essenciais na formação da natureza social e dos ideais do indivíduo. O resultado [...] é uma certa fusão das individualidades num todo comum. Talvez a maneira mais simples de descrever a totalidade [...] os mais importantes grupos que constituem as associações e cooperações íntimas são a família, o bando dos companheiros e, quanto aos mais velhos, a vizinhança ou a comunidade. Eles são praticamente universais e pertencem a todos os tempos e a todos os níveis de desenvolvimento.

Ainda segundo Cooley (1977, p. 87), os grupos primários dão aos indivíduos “a primeira e a mais completa experiência de unidade social”, que também são as fontes de contribuição para a “instituição não somente individual como também social”. Entretanto, para a coletividade social as relações sociais são mais formais e menos íntimas. É por meio dessa “coletividade que surgem as organizações como a Igreja, a escola e a justiça; que sugerem e recebem funções específicas” (PARKY, 1977, p. 88).

Essas relações menos íntimas passam por variáveis endógenas (entre os membros das organizações) e exógenas (os meios que influenciam os fins) que se “confrontam com os mesmos limites da racionalidade que caracterizam o comportamento humano”. As “organizações são extremamente vulneráveis às tendências dos seus membros de tirarem partido das assimetrias de informações existentes a seu favor, a fim de construírem nichos próprios” (FRIDBERG, 1995, p. 386).

As sociedades modernas se caracterizam pela existência de um número elevado de organizações possibilitando a participação simultânea dos indivíduos ao assumir diferentes papéis. Segundo Motta (1970, p. 29), sociedades modernas requerem um tipo especial de personalidade com características que perpassam pela “flexibilidade, resistência à frustração, capacidade de adiar as recompensas e desejo permanente de realização”. Assim, são essas

características que permitem a inclusão, desligamentos bruscos e relacionamentos coletivos. Ainda segundo o mesmo autor, propõe-se que:

[...] a flexibilidade torna-se mais que uma necessidade em um tipo de vida em que tudo se transforma rapidamente. A grande tolerância à frustração e a capacidade de adiar recompensas agem como compensações à necessidade que o homem tem de se entregar a tarefas rotineiras na organização, esquecendo preferências e laços pessoais [...] *a cooperação é conseguida em função do desejo intenso de obtenção de recompensas sociais e materiais, o qual também é responsável pela submissão do indivíduo ao processo muitas vezes doloroso de socialização.* (MOTTA, 1970, p. 30, grifo nosso).

As organizações, baseadas na visão estruturalista³¹, estão em constante relação com seu ambiente. Nesta concepção, as relações organizacionais são de grande importância, com destaque para as relações das organizações formais e informais. Com esforço de comparação, Amitai Etzioni, citada por Motta (1970, p. 37) criou uma tipologia³² de organização na qual se combinam aspectos estruturais (distribuição de poder) com aspectos motivacionais (diferentes formas de compromisso dos participantes com as organizações). Resultam quatro tipos de organizações: coercitivas, utilitárias, normativas e duais. Na concepção de Blau e Scott, citados por Motta (1970, p. 37), a tipologia é baseada nos beneficiários das operações organizacionais. São as associações de benefício mútuo, firmas comerciais, de serviços e para bem-estar público.

Relações sociais não são processos estáticos, ou seja, sofrem mudanças ao longo do tempo por influência das dimensões políticas, econômicas, ambientais e sociais. Os processos históricos propõem novas formas de tipologia das organizações, e sobretudo, novas formas de análise. Matos (2012, p. 338), “partindo dos segmentos mais pobres nos processos políticos da democracia brasileira”, considerando a redemocratização no Brasil, propôs, sem desmerecer as diferenças e contradições dialéticas de cada sociedade, analisar três níveis complementares de organização social: organização de massa, organização institucional e organização de base (MATOS, 2012, p. 338).

Em suma, nas organizações de massa onde se inscrevem as “grandes mobilizações (eleições, manifestações, contestações públicas), a aparente racionalidade dos argumentos e palavras de ordem não consegue esconder o clima emocional que as fundamenta e que é indispensável para o engajamento político”. As organizações institucionais “definem no plano normativo dos contratos sociais, da divisão instituída dos poderes republicanos, dos direitos e

³¹ “Palavra empregada tanto nas ciências físicas como nas sociais e em termos amplos significa tudo o que a análise interna de uma totalidade revela, ou seja, elementos, suas inter-relações, disposições. É de total importância do relacionamento das partes na constituição do todo” (MOTTA, 1970, p. 24).

³² “Como base o poder empregado pelos superiores para controlar os subordinados e a orientação dos subordinados com relação a esse poder” (MOTTA, 1970, p. 37).

deveres que regulam as relações sociais”. Já a organização de base, segundo Matos (2012, p. 338-339):

[...] se diferencia das duas anteriores por ser o espaço onde podem se constituir *sujeitos coletivos conscientes de suas identidades em contraposição à impessoalidade das massas e à universalidade das instituições*. A organização social de base é um espaço onde se pode construir a práxis pela reflexão crítica das experiências individuais e coletivas, onde se constituem coletivos autônomos que se expressam politicamente nas relações com outros coletivos, com as autoridades instituídas, com outros segmentos da sociedade. (MATOS 2012, p. 338-339, grifo nosso).

Segundo o mesmo autor, o Brasil avançou nos dois primeiros tipos de organização (de massa e institucional), mas existem muitas fragilidades no que se refere à organização social das bases, pois mesmo com o avanço no número de organizações sem fins lucrativos e de movimentos sociais que lutam no campo, a consolidação se concentra em um plano local. Entretanto, o que se coloca em destaque nas bases é a conscientização da identidade coletiva pelos sujeitos do campo (MATOS, 2012).

Assim, segundo Matos (2012), os sujeitos do campo passam a destacar e refletir sobre a realidade local de forma estratégica, “formando uma consciência de si, socialmente inserida e, proporcionando uma ação coletiva politicamente situada”. Portanto, a realidade das comunidades ganha o foco do próprio camponês, tornando-se um dispositivo que contribui para a ação coletiva, na forma de organizador social. Assim, do ponto de vista científico, para Matos (2012, p. 340):

[...] é razoável considerar que o conceito de “organizador social” e sua aplicação à análise sociológica demonstraram não apenas consistência teórica, mas garantiram a formulação de um conjunto de reflexões e sínteses coerentes com a interpretação da realidade social envolvida, podendo servir de base para aprofundamentos posteriores envolvendo outros contextos sociais [...] consideramos ordenar três tipos diferenciados de organizadores: *instrumentais, simbólicos e imaginários*. (MATOS, 2012, p. 340).

Os organizadores sociais se “justificam aqui como uma referência para aprofundar a reflexão sobre a organização social de base, analisando a maneira como são mobilizados, sua utilidade para a organização das comunidades, sua consistência, eficiência e sustentabilidade no curto, médio e longo prazo”. As ações dos organizadores sociais podem servir de base para as “reflexões e sínteses coerentes da realidade social, partindo de diferentes contextos” (MATOS, 2012, p. 341).

2.3 Recursos de uso comum e viabilidade econômica do extrativismo no Brasil: perspectivas e atores sociais no final do século 20

Quando se fala em defesa da floresta Amazônica muitas pessoas pensam que [...] são parques florestais para a conservação. Mas não sabem, ou não fazem questão de saber, que ela não é uma região desabitada. Na floresta vivem, há séculos, as populações

ribeirinhas, os seringueiros e os índios, que tiram seu sustento da mata. Nós queremos um desenvolvimento econômico para a Amazônia, mas respeitando as características da região [...] não é devastando e tocando fogo para fazer pastagens ou com projetos de colonização falidos [...] que isso será alcançado. (Discurso de Chico Mendes: *Seringueiros defendem reservas extrativistas* para Folha de Londrina, 1988 apud ALLEGRETTI, 2002, p. 722).

As atividades de coleta, caça e pesca são citadas como as mais antigas da humanidade (CALDERON, 2013). Entretanto, as sociedades que as adotaram foram consideradas por várias correntes acadêmicas como “mera economia de subsistência”, utilizando “recursos naturais pobres e relativamente incertos” e que resultavam na “ausência de excedentes econômicos” (SAHLINS, 1978). Historicamente, o extrativismo é associado ao passado da humanidade e tende ao desaparecimento, sendo considerado como uma “atividade predatória, de relações sociais injustas e de sistemas de comercialização que não trazem ao extrator uma remuneração minimamente aceitável” (ALLEGRETTI, 1996, p. 16).

As discussões sobre a importância de práticas produtivas que assegurem a manutenção da floresta já eram anunciadas por Garret Hardin (1968 apud FEENY et al., 2001). Em “*A Tragédia dos Comuns*”, Hardin propôs imaginar o que ocorreria com um pasto de uso comum se cada pessoa da comunidade adicionasse alguns animais aos seus respectivos rebanhos sem considerar a possibilidade do esgotamento dos recursos comuns (HARDIN, 1968 apud FEENY et al., 2001). Ou seja, “sua metáfora destacou a divergência entre racionalização individual e coletiva” (FEENY et al., 2001, p. 18). A proposta de Hardin enfatizou importantes estudos sobre o manejo dos recursos comuns, que deveriam ser privatizados ou definidos como propriedade pública com a finalidade de controlar o uso (FEENY et al., 2001). Assim, para Hardin, citado por Feeny et al. (2001) “a liberdade em relação a recursos comuns gera a ruína de todos” (FEENY et al., 2001).

Segundo Feeny et al. (2001), a negligência de Hardin foi não considerar o “importante papel dos arranjos institucionais”, ou seja, “grupos de usuários e comunidades locais” são capazes de se organizar e manejar efetivamente recursos locais. O extrativismo de produtos florestais é exemplo de atividade produtiva praticada por diversas sociedades, no passado e no presente, que têm “elaborado, mantido ou adaptado sistemas comunais voltados ao manejo de recursos de propriedades comuns” (FEENY et al., 2001).

O extrativismo surge como tema importante nos debates sobre o desenvolvimento sustentável na Amazônia (ANDERSON, 1994). O Brasil concentra em seu território uma rica biodiversidade, estimada em 20% do total de espécies existentes do planeta (MMA, 2017, p. 12). Essa biodiversidade possui importância econômica, principalmente, para povos e comunidades tradicionais, podendo ser comercializada localmente, no mercado nacional e

internacional quando transformada em bens e serviços, denominados “produtos da sociobiodiversidade” (, 2017, p. 13).

O extrativismo se estabelece em dois tipos diferentes de lógica econômica: uma seguindo demandas da unidade doméstica e comunitária, e outra regulada pelo mercado (LESCURE; PINTON; EMPERAIRE, 1996). Porém, o volume destinado ao mercado ou ao uso doméstico depende do tamanho da própria unidade produtiva e do significado social de economia tradicional (ALLEGRETTI, 1992). É importante destacar que boa parte dos produtos coletados são comercializados nos mercados locais e regionais, constituindo fonte importante de receita monetária (ANDEL, 2006) ou se estabelecem por meio de uma economia que não segue as lógicas do capitalismo (CHAYANOV, 1981).

Podemos observar que o uso dos recursos naturais adota regras culturais diferentes, considerando a densidade populacional e o território no qual ocorre, e que, mesmo com predação, é possível conservar dentro de uma lógica de exploração limitada (CUNHA; ALMEIDA, 2001). Entretanto, comunidades de usuários de recursos não estão totalmente isoladas e os produtos originados nas florestas apresentam multiplicidades de uso. Assim, a administração compartilhada entre o Estado e os “usuários com capacidade de auto manejo se torna uma opção vital” (FEENY et al., 2001).

No âmbito social e cultural, existem muitas práticas de reciprocidade, solidariedade e correspondência no saber andino amazônico que se encontram vivas de diversas formas no desenvolvimento social”. Como exemplo, nas comunidades indígenas podemos citar a minka ou minga³³, ranti-ranti³⁴, waki³⁵ e uniguilla³⁶ (ACOSTA; BRAND, 2018, p. 166). Outras práticas comuns de povos e comunidades tradicionais extrativistas, que agregam o âmbito econômico, são os mutirões para construções comunitárias, práticas de trabalho (coleta, quebra, entre outras), geralmente, executados em atividades agroextrativistas (preparo de área, plantio, colheita e/ou coleta, beneficiamento e comercialização) (ANDRADE, 2005; BARBOSA, 2013).

Entretanto, os debates sobre extrativismo vegetal no Brasil são polarizados. Alguns estudiosos consideram a atividade uma panaceia e, outros, uma opção de desenvolvimento (ANDERSON, 1994). Tais debates consideram análises relacionadas, principalmente, à

³³ Instituição de ajuda recíproca no âmbito comunitário, trabalho destinado ao bem comum, tem potencial cultural e cerimonial e espaço de intercâmbio de normas socioculturais.

³⁴ Diferentes trocas pontuais e únicas que se dão em algumas economias mestiças, intercâmbio de produtos e jornadas de trabalho.

³⁵ Outorga de terras cultiváveis a outra comunidade ou família que trabalha no terreno (distribuição entre elas de produtos cultivados, cuidado e na criação de animais).

³⁶ Atividade destinada ao intercâmbio para o complemento da alimentação.

viabilidade econômica e sustentabilidade ecológica. Autores que destacam aspectos negativos do extrativismo nas dimensões econômica e ecológica argumentam a falta de competitividade no mercado causada pela alta dispersão dos recursos naturais, alta dispersão dos extrativistas, elevados custos com transporte, cadeia produtiva longa com vários intermediários, e impactos ecológicos causados pelo extrativismo de aniquilamento ou depredação e de coleta (HOMMA, 1982).

Segundo Anderson (1994, p. 229), estudiosos que destacam a inviabilidade do extrativismo não levam em conta o contexto mais amplo de mudanças sociais, que poderia melhorar a eficiência das economias baseadas em produtos florestais não-madeireiros, comparada a outros tipos de usos da terra, como a pecuária extensiva e a agricultura itinerante, que degradam boa parte da vegetação e/ou das florestas. Além disso, esses últimos, são “apoiados por amplo conjunto de políticas governamentais que asseguram crédito subsidiado, preços mínimos, estradas para escoar e armazéns para conservar a produção, e a disseminação de novas tecnologias por meio da pesquisa e extensão”. Portanto, sem receber nenhum apoio do governo, o extrativismo persistiu, sem políticas oficiais de sustentação para garantir sua viabilidade econômica (ANDERSON, 1994).

As mudanças no cenário mundial relacionadas a questões ambientais favoreceram grupos sociais marginalizados no processo de desenvolvimento do campo brasileiro. Entre os fatos históricos de luta e organização política camponesas podemos citar o início dos embates pela reforma agrária, em 1950, com o surgimento dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais em todo o país, apoiados pela Igreja Católica, e das Ligas Camponesas, em 1960, associadas a embates entre camponeses e grandes proprietários de terra no Nordeste (ALLEGRETTI, 2008).

Ainda segundo Allegretti (2008, p. 41), a partir de 1970 a expressão política desses grupos cresceu significativamente pelo aumento de organizações sociais formalizadas e “das manifestações no campo com uma ampla gama de objetivos: pela autonomia dos sindicatos, contra os grandes projetos agrícolas, minerais e de infraestrutura, pela reforma agrária, contra a política agrícola, pelos direitos dos atingidos por barragem, entre outros”.

Além disso, Castells (1999), nos anos 1970, indicava mudanças de perspectiva e abordagem dos atores sociais, ao incluir em suas análises a “identidade como processo de construção de significado com base em um atributo cultural, ou ainda um conjunto de atributos culturais inter-relacionados”, ou seja, assumindo múltiplas identidades. Na década de 1980, Melucci (1989) destaca a análise das sociedades complexas, deixando as abordagens do sistema capitalista baseado no trabalho e na transformação dos recursos naturais, passando a revelar uma nova perspectiva dos conflitos sociais votados para o plano cultural, material e simbólico.

Partindo dos pontos abordados por Melucci (1989), os movimentos sociais ambientalistas brasileiros contemporâneos podem ser inseridos nesse campo conceitual (ALLEGRETTI, 2008, p. 41), ao integrar conflito, solidariedade e ruptura dos limites do sistema. Como exemplo, destacamos o cenário na Amazônia, considerando a identidade coletiva de resistência dos seringueiros. Os conflitos sociais emergiram sob a “égide da intensificação da participação do Estado” comandada pelos militares no “processo de ocupação de novas terras” que resultaram em “elevado índice de concentração fundiária” (ALLEGRETTI, 2008, p. 41). Ainda segundo a autora, a luta se evidenciou, incluindo o confronto com o Estado e proprietários de terra, pelo movimento social dos seringueiros, o mais conhecido e estudado da Amazônia, ao estruturar:

[...] ações em torno da defesa da produção extrativista e do modo de vida tradicional dos seringais. Mas, ao assim fazer, o movimento apresentou um elemento inovador: a luta contra os desmatamentos, atividade que assegurava aos fazendeiros a propriedade da terra e que representava, para os seringueiros, a destruição da base econômica de sobrevivência, a floresta. Este elemento será um diferenciador deste movimento social em relação aos demais, surgidos na mesma época na Amazônia, principalmente por possibilitar estratégias de ação não convencionais na defesa de seus interesses e na busca de poder de influência sobre as políticas do Estado. (ALLEGRETTI, 2008, p. 41).

Os embates dos seringueiros ficaram conhecidos internacionalmente pela figura de Chico Mendes, eleito presidente do STTR de Xapuri, no Acre em 1983, quando iniciava a redemocratização e surgiam debates sobre políticas públicas que mobilizavam diferentes atores sociais. A organização social dos seringueiros teve seu ápice a partir do I Encontro Nacional dos Seringueiros (1985) que resultou na criação da entidade de representação e assessoria, o Conselho Nacional das Seringueiros (CNS), e na formulação da proposta de Reserva Extrativista (Resex), seguindo modelo das reservas indígenas e Unidades de Conservação (UC's) (ALLEGRETTI, 2008).

As Resex's “surgem como forma de resistência de uma importante parcela da população, representada, inicialmente, na figura dos seringueiros do Acre”. Podem ser definidas como “áreas dotadas de potencial extrativo, incorporadas ao processo produtivo por meio de atividades autossustentadas do ponto de vista ecológico e economicamente rentáveis, as quais o Estado assegure autonomia às famílias residentes, direito ao usufruto das bases de recursos naturais e potencialização das atividades econômicas e sociais” (MENEZES, 1994, p. 53).

Denúncias do movimento social dos seringueiros sobre os conflitos fundiários na Amazônia e a iminente concretização das Reservas Extrativistas, devido ao contexto de mobilização internacional sobre as questões ambientais, abalaram as relações econômicas no Brasil. A suspensão de desembolsos, no caso de descumprimento de exigências ambientais, e

Prêmios Internacionais concedidos no ano de 1987, geraram ambiente de conflito político, ambiental e econômico, que culminou no assassinato de Chico Mendes, em 22 de dezembro de 1988. Segundo Allegreti (2002, p. 735), o movimento social dos seringueiros e a proposta de reserva extrativistas:

[...] São fenômenos que se inserem no contexto de globalização dos mercados, do final do século passado, que ao mesmo tempo em que desarticulam formas tradicionais de produção e marginalizam milhares de pessoas, abrem espaço para movimentos sociais cuja identidade é distinta da clássica luta de classes entre capital e trabalho. Articulados aos partidos políticos, mas não dirigidos por eles, estes movimentos constroem alianças de interesse com vários segmentos sociais e procuram sensibilizar a opinião pública a favor de suas ações.

Autores passaram a subsidiar a viabilidade econômica do extrativismo. Schwartzman (1994, p. 247) destacou os três principais produtos extrativos exportados. O estudo não consistiu em uma análise secular no aumento do volume e valor de produção, mas buscou agregar informações que acompanhassem as discussões sobre a viabilidade econômica do extrativismo. O autor analisou a concorrência acirrada das empresas por produtos extrativos, e destacou as exportações de onze produtos em 1975 e de 17 produtos em 1985, nesse último ano com destaque para a castanha-do-Brasil, o palmito e a carnaúba, responsáveis por mais de 80% do valor total exportado, de US\$ 58 milhões.

Apesar da crescente produção e comercialização desses produtos no período analisado, o autor identifica os principais gargalos para a viabilidade econômica do extrativismo, como oscilações no preço dos produtos, com elevados riscos para os coletores, monopólio de intermediários e/ou atravessadores e a “dependência de um ou dois produtos como alternativa de renda familiar, deixando os extrativistas expostos ao risco do mercado, sem poder tirar vantagens dos momentos de preço melhor” (SCHWARTZMAN, 1994, p. 249).

No mesmo período, em 1975, a exportação de babaçu (resíduo) passa de 4.440 t ao valor de US\$ 361.763, para, no ano de 1985, 5.600 t de óleo bruto e 53,3 t de óleo refinado, com valor total de US\$ 4.258.351. Segundo o autor, o colapso das exportações do babaçu, nos anos seguintes, se deveu à concorrência de produtos substitutivos. Schwartzman alerta que “não é nem que o extrativismo seja a solução para o desenvolvimento sustentável, e nem que esteja destinado à decadência e ao desaparecimento”, e vai além, ao propor que “determinados produtos extrativos podem se constituir em fonte de renda (nunca uma única fonte de renda para uma determinada população), pois os novos mercados são socialmente construídos e necessitam de iniciativas com potencial para ampliar e fortalecer os produtos do extrativismo (SCHWARTZMAN, 1994, p. 248).

2.4 Políticas públicas na dimensão ambiental

2.4.1 Os eventos internacionais com temática ambiental no final do século 20 e consequências para a política ambiental no Brasil.

As questões ambientais, antes “ignoradas no plano de desenvolvimento das nações pelos governantes, foram impulsionadas por eventos internacionais” a partir dos anos 1970 (SALHEB, 2009, p. 9). Segundo a autora, dentre os eventos internacionais ambientais importantes são destaque: o Clube de Roma (1972), a Conferência de Estocolmo (1972), a publicação do Relatório Brandt (1980) e do Relatório de Brundtland (1983), a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) da Organização das Nações Unidas (ONU) (1983/1987), a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) (1992) e a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo (2002) (SALHEB, 2009). Esses eventos foram importantes para a inclusão de políticas públicas para povos e comunidades tradicionais no Brasil, a partir da década de 1990.

O Clube de Roma, organização formada em 1968 por personalidades ilustres, publicou em 1972 o relatório “*Limites do Crescimento*”, comissionado ao *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), no qual analisou os impactos do desenvolvimento econômico. O congelamento do crescimento econômico adquiriu especial importância para a problemática ambiental, principalmente pela imensa divulgação internacional que colocou a questão ambiental na agenda política mundial (OLIVEIRA, 2012), desencadeando os próximos eventos internacionais.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente aconteceu em Estocolmo na Suécia, em 1972, e reuniu vários chefes de estado após as repercussões do relatório divulgado pelo Clube de Roma (SALHEB, 2009). Outros motivos que contribuíram para realização dessa conferência foram as preocupações com clima e qualidade da água (desde os anos 1960 pela cooperação científica); o apelo midiático de problemas ambientais causados, especialmente, por catástrofes; crescimento econômico acelerado, levando ao êxodo rural e mudanças nos modos de vida; e inúmeros outros problemas surgidos desde os anos 1960, como chuvas ácidas, acumulação de metais pesados e de pesticidas que prejudicam a vida das aves e peixes (GURSKI; GONZAGA; TENDOLINI, 2012).

Os interesses do governo brasileiro na Conferência de Estocolmo (1972) não eram relacionados à desaceleração econômica, isso por ser um país em desenvolvimento. Segundo o relatório apresentado pela delegação brasileira, a postura do governo seria de atenção e cautela: atenção no sentido de assegurar, na medida do possível, “a incorporação a nosso processo de

desenvolvimento dos novos conhecimentos científicos e tecnológicos, revelados pelas pesquisas ambientais; cautela, a fim de evitar que fatores externos interfiram negativamente no processo de desenvolvimento”. Uma “posição de equilíbrio”, em que nem se ignorem os problemas ecológicos, nem se lhes dê importância excessiva (SILVA, 2011, p.2).

Entre os resultados da Conferência, são destaques: (i) a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, com 26 princípios, além de um preâmbulo de sete pontos; (ii) um plano de ação para o meio ambiente, com 109 recomendações subdivididas em três grandes linhas de ação; (iii) uma resolução sobre aspectos financeiros e organizacionais no âmbito da ONU; (iv) a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) (SILVA, 2011, p.2); e (v) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) (SALHEB, 2009, p. 12).

Outro documento importante foi o Relatório Brandt, publicado em julho de 1980 com o título “Norte-Sul: um Programa para a Sobrevivência, que decorreu do trabalho da Comissão Independente sobre Questões de Desenvolvimento Internacional, chefiada pelo ex-chanceler alemão Willy Brandt”. O objetivo do trabalho foi propor medidas que diminuíssem a crescente “assimetria econômica” entre os hemisfério Norte (ricos) e Sul (pobres) (OLIVEIRA, 2012).

A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD), foi criada em dezembro de 1983, “pela Assembleia Geral da ONU e chefiada pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland” (SALHEB, 2009, p. 10). Como resultado dessa Conferência, seu relatório final, publicado em 1987, conhecido como *Nosso Futuro Comum*, ou *Relatório Brundtland*, tem como principal contribuição consagrar a expressão “*desenvolvimento sustentável*”, formado por três pilares: desenvolvimento econômico, equidade social e proteção ambiental (OLIVEIRA, 2012, grifo nosso). Segundo Silva (2011), o relatório final da Comissão propôs:

[...] que no mínimo, o desenvolvimento sustentável não deve pôr em risco os sistemas naturais que sustentam a vida na Terra: a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos. Além disso, afirma o relatório, o desenvolvimento sustentável é, em essência, um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas. (SILVA, 2011, p. 3).

Os efeitos da CNMAD no Brasil, segundo Salheb (2009, p.10-11), foram que:

[...] A Constituição Federal de 1988 inseriu os princípios do desenvolvimento sustentável em seu artigo 225. Em 1989, cria-se o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), reunindo nele as competências dos demais órgãos setoriais de meio ambiente extintos, como o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (Sudhevea), a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e a Sema. *Este fato aparenta ter sido uma resposta governamental às fortes pressões ambientalistas internas e externas e que culminaram com o assassinato de Chico Mendes, em 1988.* (SALHEB, 2009, p.10-11, grifo nosso).

“O Relatório Brundtland forneceu o roteiro para o mundo da possibilidade de organizar o debate sobre desenvolvimento em novas instituições, princípios e programas de ações que promovessem a convergência dos três pilares do desenvolvimento sustentável” (OLIVEIRA, 2012, p. 53). A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), também conhecida como Cúpula da Terra, Rio-92 e Eco-92, promoveu acordos políticos entre os países que teriam como finalidade negociar metas para o arcabouço institucional do novo momento (OLIVEIRA, 2012, p. 53) e aprovar um conjunto de tratados e declarações sob a chancela da ONU, que participou de forma intensa e como fiscalizadora dos acordos estabelecidos pós conferência (SALHEB, 2009, p. 10).

A Eco-92 promoveu a internacionalização definitiva da proteção ambiental e das questões ligadas ao desenvolvimento, criando elementos importantes como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento³⁷; Declaração de Princípios sobre Florestas³⁸; Agenda 21³⁹; Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC)⁴⁰; Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB)⁴¹; e Convenção sobre Combate à Desertificação⁴² (OLIVEIRA, 2012, p. 53). No Brasil, uma das repercussões deste evento foi a extinção da Secretaria Especial do Meio Ambiente da Presidência da República (Sema) e a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em 1992 (SALHEB, 2009, p.10-11).

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo (2002) também conhecida como Rio+10, realizada na África do Sul, reuniu acordos e regras históricas para o desenvolvimento social, a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico em bases sustentáveis no âmbito local, regional, nacional e global, articulando todas as esferas de poder. “Produziu a Declaração de Johannesburgo e o Plano de Implementação. Promovida pela ONU, as discussões foram voltadas para a preservação do Planeta, tendo em vista a crescente pressão das sociedades humanas sobre os múltiplos ecossistemas e fatores ambientais” (PEREIRA JR,

³⁷ Tem por objetivo estabelecer uma nova e justa parceria global por meio de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chave da sociedade e os indivíduos (RAIMID; RIBEIRO, 1992). Possui 27 princípios orientadores dos países nas políticas de desenvolvimento sustentável (OLIVEIRA, 2012, p.53).

³⁸ Documento, sem força jurídica obrigatória, que faz uma série de recomendações para o manejo, conservação e o desenvolvimento sustentável de todos os tipos de floresta.

³⁹ Programa composto por 40 capítulos com o objetivo de promover a transição para o desenvolvimento sustentável em níveis nacionais e locais, sendo monitorado pela Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável da ONU (CDS) (OLIVEIRA, 2012).

⁴⁰ Disponível para assinaturas na Eco-92, reconhece que o sistema climático é um recurso compartilhado.

⁴¹ Ratificada no Brasil pelo Decreto Federal nº 2.519 de 16 de março de 1998, instrumento internacional mais importante sobre o meio ambiente.

⁴² Têm como desafios a superação da pobreza nas regiões áridas e semiáridas e medidas de controle da desertificação.

2002, p. 4). Segundo Silva (2011, p. 5), os mais significativos resultados da Cúpula de Johannesburgo incluem:

[...] a fixação ou a reafirmação de metas para a erradicação da pobreza, água e saneamento, saúde, produtos químicos perigosos, pesca e biodiversidade; a inclusão de dois temas de difícil progresso em inúmeras negociações anteriores (energias renováveis e responsabilidade corporativa); a decisão política de criação de fundo mundial de solidariedade para erradicação da pobreza; e o fortalecimento do conceito de parcerias entre diferentes atores sociais para a dinamização e eficiência de projetos. (SILVA, 2011, p. 5).

As políticas públicas ambientais brasileiras podem ser expostas por meio de dois “ciclos recentes de reformas, o que se dá nos anos 1980, no quadro de instabilidade econômica e democratização, e o da segunda metade dos anos 1990, pautado pela complexa agenda da estabilização, reformas institucionais e consolidação democrática” (DRAIBE, 2005, p. 1). Nos eventos internacionais ocorridos no período de 1972 e 1992, “as organizações não governamentais assumiram posição de importantes atores internacionais na proteção do meio ambiente, ao promoverem atividades de conscientização da opinião pública e mobilizações contra políticas ou atos dos Estados, entre outras ações de defesa do meio ambiente” (SILVA, 2011, p. 3). Todos esses grandes eventos mundiais “repercutirão sobre a agenda das políticas públicas brasileiras, transformando o desenvolvimento sustentável numa das principais metas do poder público. Eis que surgem, nesta conjuntura, as chamadas políticas públicas ambientais” (SALHEB, 2009, p.10-11).

2.4.2 As políticas públicas ambientais brasileiras

A política pública, como área de conhecimento, surge nos anos 1950 nos Estados Unidos, como ramo da ciência política que trata das ações dos governos (SOUZA, 2002). O termo política pública possui várias “definições que privilegiam aspectos diversificados, como ações e não ações, processo decisório, atores políticos e planejamento” (PECCATIELLO, 2011, p. 72).

Segundo Salheb (2009, p. 12), políticas públicas são “intervenções do Estado, em conjunto ou não com a sociedade civil (ONGs, grupos empresariais, comunidades, entidades internacionais etc.), e devem contemplar um determinado fim ou uma área específica da realidade cotidiana”. É um tema complexo que “envolve as relações sociais, em especial a relação Estado-Sociedade, sendo observada uma grande diversidade de conceitos de políticas públicas” (MOURA, 2013, p. 23).

Segundo Souza (2002), existem quatro grandes fundadores do tema “política pública”: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Para Laswell, o estado é o único promotor de políticas públicas. O autor cria o termo *policy analysis* (análise de política pública) e o

conceito de *political sciences* (ciências políticas), o primeiro com objetivo de conciliar conhecimento científico com produção empírica do governo, e o segundo com objetivo de propor métodos para orientar o governo (MOURA, 2013, p. 23).

Para Simon (1957), o conceito de racionalidade limitada define o papel dos “fazedores” ou “formuladores” de políticas (*policy makers*) (SIMON, 1957 apud MOURA, 2013, p. 23). Lindblom (1959; 1979 apud MOURA, 2013), questiona a racionalidade dos dois primeiros autores e incorpora outras variáveis para a formulação e análise de políticas públicas, como as relações de poder e a integração de diferentes fases do processo decisório (LINDBLUM, 1957 apud MOURA, 2013, p. 23). Easton (1965 apud MOURA, 2013) contribui ao propor o tema como um sistema, ou seja, estabelece uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo este autor, as políticas públicas “recebem *inputs* (entradas) dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos, e assim, é possível perceber uma relação de interdependência entre o sistema político e o ambiente externo” (EASTON, 1965 apud MOURA, 2013, p. 23).

Draibe (2001) inclui nas suas análises a literatura contemporânea, e avança tomando como base a teoria pluralista, na qual o poder público não é o único fazedor de políticas públicas e incorpora as necessidades de diferentes grupos de pressão da sociedade no processo decisório, como parte essencial. É partindo de análises que incluem os interesses da sociedade civil nos processos de políticas públicas, que se estabelece a construção das políticas públicas ambientais no Brasil, com “papéis incisivos e decisivos no modo de vida e nos modos de produção” (SALHEB, 2009, p. 12).

Não é nossa pretensão fazer uma análise exaustiva da trajetória das políticas públicas ambientais brasileiras. Nesta seção, focalizaremos aquelas que partem da multiplicidade dos atores sociais envolvidos, “cujas categorias são infinitas e abarcam, além dos governos e instituições formais que compõem o Estado, organizações e grupos de indivíduos, tais como o setor privado, ONGs, instituições de financiamento e consumidores” (MOURA, 2016, p. 14). Entretanto, é importante identificar as diferentes concepções acerca do meio ambiente e do seu papel em relação às estratégias de desenvolvimento econômico adotadas pelo Estado (FERREIRA, SALLES, 2017, p. 2).

A política pública ambiental brasileira parte de um contexto histórico recente, tendo evoluído, principalmente, “a partir da pressão de organismos internacionais e multilaterais (Banco Mundial, sistema ONU, e movimento ambientalista de ONGs) e em função de grandes acontecimentos internacionais”, iniciou-se na década de 1930, com um Estado getulista centralizador, “os primeiros passos na elaboração de normativos pioneiros para gestão dos

recursos naturais, tais como o Código das Águas⁴³ e o Código das Florestas⁴⁴”, instituídos em 1934 (MOURA, 2016, p. 14).

Nessa década foram incentivadas a criação de áreas protegidas, como o Parque Nacional de Itatiaia (1937), Parque Nacional do Iguaçu (1939) e Serra dos Órgãos (1939), com base no Artigo 9 do Código Florestal de 1934 (LIRA, 2015). Os Parques Nacionais eram administrados e fiscalizados pelo Serviço Florestal Federal, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura (MOURA, 2016, p. 15). As visões sobre o meio ambiente, nessa época, foram relacionadas “ao ‘pedaços do mundo natural’, em seus atributos intrínsecos, tais como paisagem natural, valores cênicos e vida selvagem, dos efeitos irreversíveis da civilização urbano-industrial sobre o mundo natural” (LIRA, 2015, p. 6). Ou seja, política ambiental de aspecto conservacionista (FERREIRA; SALLES, 2017).

Monosowski (1989 apud FERREIRA; SALLES, 2017) buscou analisar as políticas ambientais partindo de 1930, e distingue quatro abordagens estratégicas: administração dos recursos naturais, controle da poluição ambiental, planejamento territorial e a Política Nacional do Meio Ambiente. A primeira etapa da política ambiental brasileira, caracterizada como período da administração dos recursos naturais, percorre os anos de 1930 a 1971. Segundo Ferreira e Salles (2017, p. 4):

[...] “administração dos recursos naturais” ainda refletia uma visão de sistema econômico pouco integrado com as questões ambientais. Ou seja, as potencialidades e restrições naturais não eram adequadamente consideradas nas decisões relacionadas à produção com vistas no longo prazo. A julgar pela opção de desenvolvimento baseada em uma industrialização voltada à exploração intensiva de recursos naturais não renováveis, especialmente minério de ferro e petróleo, [...] notadas tanto na primeira industrialização promovida no governo de Getúlio Vargas, como na gestão de Juscelino Kubitschek nos anos 1950 [...] além de deletério ao meio ambiente, o desenvolvimento industrial promovido no Brasil neste período, bem como em toda a América Latina, não produziu o efeito esperado em relação à redução da dependência externa, nem conseguiu obter capacidade de crescimento sustentado. (FERREIRA; SALLES, 2017, p. 4).

Além disso, em 1967 foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), “vinculado à pasta da Agricultura. A administração das áreas protegidas passou a ser atribuição do IBDF, que tinha, também como competência prioritária, fazer cumprir o Código Florestal e toda a legislação pertinente à proteção dos recursos naturais renováveis” (MOURA, 2016, p. 15). Segundo Lira (2015), a década de 1960 foi marcada pela criação de agências setoriais de âmbito federal, que seguiram prospecções diferentes e até conflitantes, como:

[...] Ministério das Minas e Energias (MME) e o Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica (DNAEE); Departamento Nacional de Prospecção Mineral (DNPM); Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe); Instituto do Patrimônio

⁴³ Decreto no 24.643/1934.

⁴⁴ Decreto no 23.793/1934, foi substituída pela Lei nº 4.771, de 15/09/65 e pelo Decreto 289, de 28/02/67).

Histórico e Artístico Nacional; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que reagrupou três instituições, inicialmente criadas no quadro do Ministério da Agricultura para a implantação de política agrária e fundiária, tais como: o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra), o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Agrário (Inda) e o Grupo Executivo da Reforma Agrária (Gera). (LIRA, 2015, p. 7).

O segundo período da política ambiental brasileira, conhecido como “controle da poluição ambiental”, foi marcado pela criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), vinculada ao Ministério do Interior (MOURA, 2016, p. 15) por meio do Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. “Este ato administrativo foi influenciado pelos ideais inovadores da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente ocorrida em Estocolmo em 1972”. A Sema teve agenda direcionada ao controle da poluição industrial e urbana, principalmente, em função de denúncias. “O IBDF continuou com a função de órgão fomentador das ações para as florestas e gestão das áreas protegidas (Unidades de Conservação – UCs), enquanto a Sema acabou estabelecendo um programa próprio de áreas protegidas que ficaram a ela subordinadas” (FERREIRA; SALLES, 2017, p. 4).

Apesar da criação da Sema ser recebida pelos movimentos ambientalistas como um avanço⁴⁵ (LIRA, 2015), o Estado, representado pelo então presidente Médici, atendeu a uma demanda diplomática partindo das discussões de Estocolmo-72. Assim, as ações da Semas “apresentavam uma certa limitação quanto ao seu alcance, decorrente da natureza de suas atribuições legais – típicas da administração direta. Assumiram, portanto, caráter muito mais orientativo e acessório do que de executor de políticas públicas” (FERREIRA; SALLES, 2017, p. 5). A Sema, numa rara tentativa de inserção da variável ambiental no planejamento estratégico no Brasil, criou o Decreto nº 73.030/1973, junto com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, com o objetivo de coordenar o Conselho Nacional de Pesquisas (BRASIL, Art. 1º, 1973).

Orientados pelas ações do Governo Federal, alguns estados passaram neste período a fomentar iniciativas voltadas para as questões ambientais, a partir dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (Oemas): a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb) em São Paulo (1973) e a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema) no Rio de Janeiro (1975). Na esfera do planejamento, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) incorporou algumas diretrizes ambientais (MOURA, 2016), implementadas em 1980, quando

⁴⁵ Por ter exemplos de momentos vitoriosos de ativismo ambiental, como a campanha vitoriosa contra a fábrica de celulose Borregaard, instalada às margens do rio Guaíba, em Porto Alegre (1973-1974); a luta contra a construção da represa de Sobradinho, na Bahia (1974); o movimento contra a inundação de Sete Quedas, no Paraná (1979-1983); a campanha nacional contra o desmatamento na Amazônia (1978-1979); os protestos contra a instalação de usinas nucleares na Jureia e, posteriormente, em Angra dos Reis (1975-1980), entre outros (MACHADO, 2008, p. 123 apud LIRA, 2015).

foi promulgada a lei que estabelece as diretrizes de zoneamento industrial (Lei nº 6.803, de 02/07) (LIRA, 2015).

O II PND marca o terceiro período das políticas ambientais brasileiras, “planejamento territorial”. Entretanto, essa iniciativa nunca fez parte efetivamente dos mecanismos de gestão ambiental integrada, em âmbito nacional, pois ficou restrita às regiões metropolitanas, ou a iniciativas setoriais, não sendo absorvida, em regra, pelas estratégias governamentais de desenvolvimento (FERREIRA; SALLES, 2017, p. 5).

O quarto período das políticas ambientais iniciou na década de 1980, período que marca várias transformações no cenário político brasileiro, com a criação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (Lei no 6.938/81). Segundo Moura (2016, p. 16), esse foi um marco ao estabelecer:

[...] princípios, as diretrizes, os instrumentos e atribuições para os diversos entes da Federação que atuam na política ambiental nacional. O documento foi considerado inovador para a época, não somente por tratar de um tema ainda pouco discutido, mas por seu caráter descentralizador. Em geral, as normas ambientais federais aprovadas na década de 1980 estavam ligadas principalmente à organização institucional, ao controle da poluição e da degradação ambiental e ao fortalecimento dos mecanismos de participação social na área ambiental. (MOURA, 2016, p. 16).

Dentre as principais inovações trazidas pela Lei, vale destacar a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), propiciando a participação pública nas decisões relacionadas à temática ambiental e a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) para articular o conjunto de instituições cujas atividades se relacionam com a proteção e melhoria da qualidade ambiental nas três esferas de governo.

Em 1985 foi criado o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Nos anos seguintes, resoluções do Conama relativas ao licenciamento ambiental – Resoluções 001/1986 e 009/1987, tratam, respectivamente, do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (Rima) e das audiências públicas prévias ao licenciamento. O movimento ambiental formou a Frente Verde, que trabalhou pela inclusão do Capítulo do Meio Ambiente (Art. 225) na Constituição Federal de 1988 (CF/88); e em 1989 é criado o Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA (Lei no 7.797 de 10 de julho de 1989), atualmente uma unidade do MMA, com a missão de contribuir, como agente financiador, por meio da participação social, para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente (MOURA, 2016).

A Constituição Federal de 1988 promove a descentralização da política ambiental e a estruturação de instituições estaduais e municipais de meio ambiente, “com a criação de órgãos e/ou secretarias, bem como de conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, resultado

da definição da temática ambiental como competência executiva comum entre União, estados e municípios” (MOURA, 2016, p. 17).

O início da década de 1990 marca as preparações para a Eco-92, sendo criada a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR). O PNMA iniciou sua atividade em 1991 (1991 a 1999), tendo como linha de ação a estruturação do Ibama e do MMA, “a gestão de Unidades de Conservação (UC’s), a proteção de ecossistemas (Pantanal, Mata Atlântica e Zona Costeira) e os Projetos de Execução Descentralizada (PED’s); sendo estabelecida a Lei de Crimes Ambientais (Lei no 9.605/1998)”. O MMA, criado em 1992, substituindo a Semam/PR, atuou operando recursos do BID e Pnud. Entretanto, esses “recursos eram de difícil acesso gerando morosidade nos projetos que faziam parte dos programas relacionados ao PNMA e Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (PP-G7)” (MOURA, 2016, p. 18).

Nessa mesma década, influenciados pela Eco-92 e pelo fortalecimento dos movimentos sociais ambientais internacionais -- “o Fórum de ONGs chegou a cadastrar 1.450 organizações, embora mais de 50% delas tenham desaparecido antes de completar cinco anos” (SANTILLI, 2012, p.26) - ocorreu maior envolvimento, ampliação e desenvolvimento de políticas ambientais que incluam e envolvam as comunidades locais. Segundo Balim e Mota (2014):

O movimento socioambiental no Brasil se desenvolve sustentado na concepção de que os países pobres e subdesenvolvidos submetidos a suportar a desigual e injusta distribuição dos riscos ambientais, devem priorizar a promoção de um novo paradigma de desenvolvimento que promova para além de uma sustentabilidade estritamente ambiental (espécies, ecossistemas e processos ecológicos), uma sustentabilidade social que seja capaz de contribuir para a redução da pobreza e desigualdades sociais através da disseminação de valores como a justiça social e ambiental. (BALIM; MOTA, 2014, p. 9).

Destacam-se, nos anos 1990, as ONGs brasileiras: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e Instituto de Estudos da Religião (Iser) e ONGs internacionais como Greenpeace e World Wildlife Fund (WWF). Em 1994, constitui-se o Instituto Socioambiental (ISA), “a partir da incorporação do patrimônio material e imaterial de 15 anos de experiência do Programa Povos Indígenas no Brasil, do Centro Ecumênico de Documentação e Informação (Cedi), e do Núcleo de Direitos Indígenas (NDI)” (SANTILLI, 2012, p.26). Grande parte do quadro de sócios fundadores do ISA contribuiu com a “Aliança dos Povos da Floresta, o Encontro de Altamira, o acompanhamento da formulação dos direitos socioambientais durante o período de elaboração da nova Constituição e a formação do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais” (SANTILLI, 2012, p.26).

Segundo, Balim e Mota (2014), a Eco-92 e os conceitos socioambientais, promoveram ações:

[...] ao influenciar a aliança entre os movimentos ambientais e sociais, sendo que na região da Amazônia a aliança constituída entre os povos indígenas e as populações tradicionais, levaram ao surgimento do primeiro marco do movimento socioambiental no país denominado Aliança dos Povos da Floresta. Esta aliança passou a defender o modo de vida das populações tradicionais amazônicas que estavam ameaçadas pelo desmatamento e exploração irresponsável e predatória da floresta, influenciadas pela abertura de grandes rodovias e pastagens destinadas a grandes fazendas agropecuárias. Esse modelo de desenvolvimento que se levava àquela região colocava em risco a sobrevivência física e cultural das populações tradicionais (indígenas e seringueiros), e com a ajuda e influência de alguns líderes socioambientais como Chico Mendes e Marina Silva, nasce uma aliança entre os Povos da Floresta (índios, seringueiros, populações tradicionais, etc.) e os ambientalistas, que sob uma nova perspectiva passam a apoiar a luta política e social destes povos que sobrevivem e tiram sua subsistência básica da prática do extrativismo, naquele caso ameaçado. (BALIM; MOTA, 2014, p. 9).

Como marco, durante a Eco-92, merece destaque a Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) que focou na “conservação da biodiversidade, utilização sustentável de seus componentes e repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos” (BALIM; MOTA, 2014, p. 13). O Artigo 2º da CBD define biodiversidade ou “diversidade biológica” como “a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas” (MMA, 2020).

Nos anos 2000, o curso das políticas ambientais brasileiras evidenciou povos e comunidades tradicionais, ao criar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc) (Lei no. 9.985/2000); e, ao iniciar a segunda etapa do PNMA, com duas linhas: ativos ambientais e desenvolvimento institucional dos estados (licenciamento ambiental, monitoramento da qualidade da água e gerenciamento costeiro). A terceira etapa do PNMA, em 2009, contou com os componentes de gestão integrada de ativos ambientais e de desenvolvimento institucional (instrumentos econômicos para a gestão ambiental, monitoramento ambiental e licenciamento ambiental) (MOURA, 2016).

Nesse mesmo ano, como uma modalidade da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) (GASPARINETTI, 2017), criou-se a Política de Garantia dos Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), a partir do Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (PNPCPS), no Eixo de Ação que aborda “Estrutura e Fortalecimento de Mercados para Produtos da Sociobiodiversidade” (MDA; MMA; MDS, 2009, p.12). Destarte, é uma política pública que visa garantir o preço mínimo para produtos extrativistas (CONAB, 2018), possibilitando a sustentação de preços no mercado (MORAES,

2013), contribuindo para o uso racional dos recursos naturais (GASPARINETTI, 2017) e beneficiando povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares a consolidar seus modos de vida.

2.5 Análise do ciclo de políticas públicas: formação, implementação e avaliação

O ciclo de políticas públicas é composto pelas etapas de formulação, implementação e avaliação. Políticas públicas são construídas por meio de vários estágios de um processo dinâmico envolvendo vários atores sociais, promovendo um ambiente de competitividade e aprendizado. Essa necessidade se expressa partindo de uma lista de prioridades “às quais os governos devem dedicar sua energia e atenção, e entre as quais os atores lutam arduamente para incluir as questões de seu interesse”, o que conhecemos por “*agenda de políticas*” (RUA; ROMANINI, 2014, p. 62).

Os atores sociais que influenciam a formação de uma agenda política são classificados segundo sua posição institucional (atores governamentais⁴⁶ e não governamentais⁴⁷) e pelo grau de exposição pública (atores visíveis⁴⁸ e invisíveis⁴⁹). “A formação de agenda representa uma das mais importantes fases do ciclo da política pública, especialmente porque mobiliza fortes recursos de poder” (RUA; ROMANINI, 2014, p. 69).

Ao se tornar uma agenda política, a etapa seguinte de construção do processo político de decisão, são as “*arenas políticas*” que “envolvem a tomada de decisões coletivamente impositivas, e, portanto, incorporam fatalmente disputas públicas em torno dessas decisões” (REIS, 2013, p. 1). As “arenas” não são espaços físicos, “mas sim contextos sistêmicos, interativos, que configuram a dinâmica de atuação dos atores, definem suas alianças e mobilizam o conflito entre eles a partir das preferências, das expectativas e da estrutura de oportunidades” (RUA; ROMANINI, 2014, p. 72). As dinâmicas de oportunidades, interesses e colisões resultaram na célebre distinção de políticas públicas, em distributivas⁵⁰,

⁴⁶ São exemplos: presidente da república, diplomatas, políticos eleitos, membros do Poder Judiciário, estados e prefeitos, empresas públicas, entre outros (RUA; ROMANINI, 2014, p. 63).

⁴⁷ São exemplos: os grupos de pressão, instituições de pesquisa, organismos internacionais, sindicatos e associações civis de representação de interesse, partidos políticos, empresas privadas, movimentos sociais, ONGs, entre outros (RUA; ROMANINI, 2014, p. 63).

⁴⁸ Definidos como aqueles que recebem atenção da imprensa e do poder público. São exemplos: presidente da república, movimentos sociais, entidades, organizações civis, entre outros (RUA; ROMANINI, 2014, p. 64).

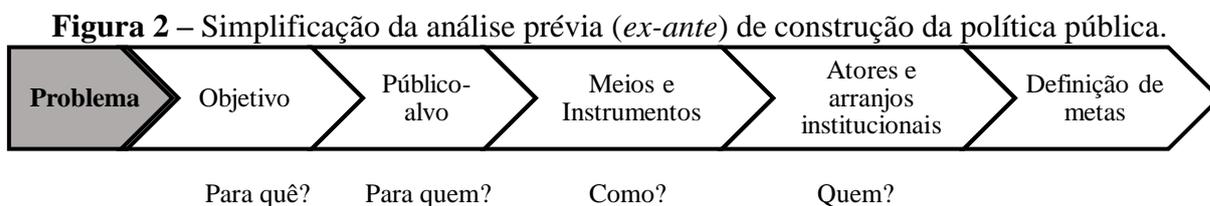
⁴⁹ Definidos como aqueles que atuam nas resoluções de problemas, mas pouco influenciam na inclusão/exclusão em questões de agenda (RUA; ROMANINI, 2014, p. 65).

⁵⁰ Não sofrem repúdio por parte de qualquer ator porque é praticamente impossível desagregar o seu custo, são voltadas para alocação de bens e serviços (RUA; ROMANINI, 2014, p. 73), ou seja, pode existir uma infinita dispersão dos recursos envolvidos, mas que não induziriam a agudos conflitos de interesse quanto a sua forma ou implementação (REIS, 2013).

redistributivas⁵¹ e regulatórias⁵², taxonomia elaborada por Theodore Lowi (1964 apud REIS, 2013, p. 1).

Após a entrada do problema na agenda do governo e formulação das alternativas, se estabelecem os modelos de análise dos processos decisórios. Esses podem ser definidos de três formas: política racional, política burocrática e política organizacional. “Nessa etapa o governo é visto como ator social monolítico, que trata do problema estrategicamente” (RUA; ROMANINI, 2014, p. 82).

Tendo sido diagnosticada uma situação social e econômica a partir da identificação de um problema, parte-se para a etapa de formatação de políticas públicas capazes de atuar sobre a fonte ou a causa desse problema. Nesse sentido, a formulação da política deve levar em conta as ferramentas alternativas mais apropriadas, compatíveis com condições e o contexto específico do setor público, e que obtenham maior resultado ou benefício à sociedade ao menor custo possível (BRASIL, 2018). A formulação tende a responder a algumas questões (O que é formulado? Por quem? Para quê? Para quem e como?) que se inserem na análise de viabilidade prévia (*ex-ante*) (Figura 2).



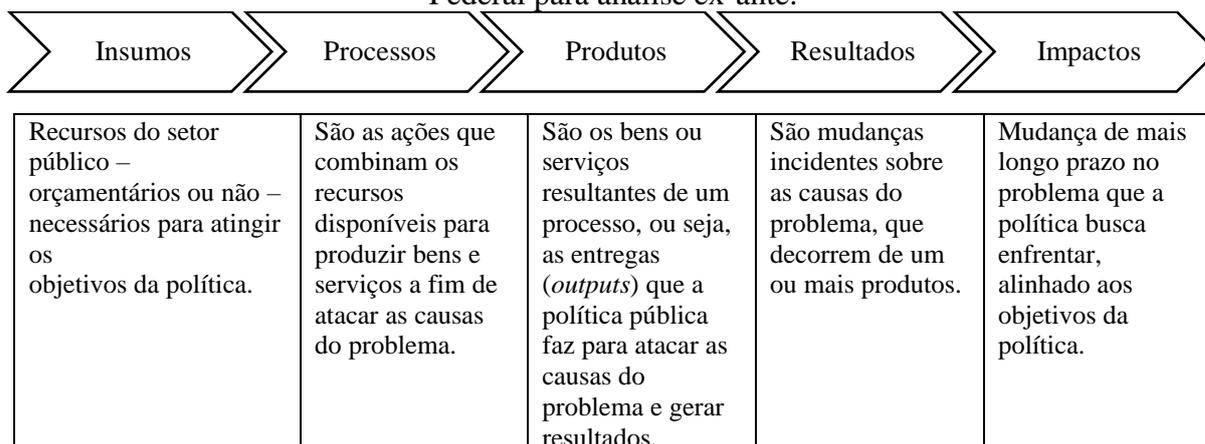
Fonte: Adaptado de Brasil (2018).

Após a etapa de identificação do problema se dá o momento de formulação da política pública. Ou seja, o momento de desenhar a política e visualizá-la antes que ela seja posta em prática. Significa prever os insumos, processos, produtos, resultados e impactos, assim como as forças e fraquezas, os riscos e as oportunidades envolvidos (BRASIL, 2018). O guia de *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex-ante* propõe “a utilização de uma metodologia bastante conhecida internacionalmente, o modelo lógico (Figura 3), e uma técnica muito familiar aos gestores públicos, a matriz SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*)” (BRASIL, 2018, p. 93).

⁵¹ Partem de reações fortemente conflituosas. Isso ocorre porque fica muito claramente definido, nessas políticas, quem ganha e quem perde. É o que se conhece como *jogo de soma-zero* (RUA; ROMANINI, 2014, p. 74).

⁵² Essas estabelecem regulamentos, em lugar de oferecer bens ou serviços, contêm forte potencial de conflito, porque implicam definir as regras (RUA; ROMANINI, 2014, p. 75). Produzem, portanto, ganhadores ou perdedores bastante identificáveis, o que torna essas políticas mais rígidas (REIS, 2013).

Figura 3 – Modelo Lógico dos componentes de políticas públicas proposto pelo Governo Federal para análise ex-ante.



Fonte: Adaptado de Brasil (2018).

Após a formulação da política pública, estão dadas as condições para a *tomada de decisão*, que envolve o processo de “escolha de soluções, em um dado curso de ação ou não ação. Assim, na fase de tomada de decisão desenham-se as metas a serem atingidas, os recursos a serem utilizados e o horizonte temporal da intervenção” (MATTOS; BAPTISTA, 2015, p. 237). A disposição dos recursos para seu financiamento não deve prejudicar o equilíbrio fiscal, ou seja, a despesa pública não pode estar em desacordo com as regras fiscais e não deve contrariar os procedimentos disciplinados nos principais instrumentos orçamentários (BRASIL, 2018).

Dito isso, é importante compreender a formulação a partir de dois modelos de uma política pública: o modelo *top-down* (de cima para baixo) e o modelo *bottom-up* (de baixo para cima). Em síntese, na abordagem *top-down*, a responsabilidade cabe claramente aos burocratas ou “formuladores” situados no topo do processo político ou das organizações, e podem ser resumidas em quatro variáveis correlatas: “a natureza da política que não pode admitir ambiguidades; a estrutura de implementação em que os elos da cadeia devem ser mínimos; a prevenção de interferências externas; e o controle sobre os atores envolvidos na implementação (RUA; ROMANINI, 2014, p. 95; MATTOS; BAPTISTA, 2015).

O Modelo *bottom-up*, surge a partir dos anos 1980, momento em que muitos estudos começaram a mostrar falhas na formulação, na implementação, e voltam suas análises “partindo da rede de atores envolvidos para geração do produto” (RUA; ROMANINI, 2014, p. 12). “Pressupõe-se que a política não se define no topo da pirâmide da administração, mas no nível concreto de sua execução”. Portanto, a implementação é entendida como “o resultado de um processo interativo que se relaciona com o contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação” (MATTOS; BAPTISTA, 2015, p. 240). Nessa vertente, a “implementação

expressa intenso processo de negociação no interior das redes de implementação, com papel crucial da base social, das organizações implementadoras”, entre outras (RUA; ROMANINI, 2014, p.12).

Dando continuidade ao ciclo de políticas públicas, segue-se a fase de implementação, etapa em que a política pública sai do papel e passa a funcionar efetivamente. “A fase de implementação é caracterizada por processos estruturados que articulam diversos atores e tipos de recursos (materiais, humanos, financeiros, informacionais e institucionais) para o alcance de seus objetivos e a execução das metas físicas das ações propostas” (BRASIL, 2018, p. 123). Segundo Rua e Romanini (2014, p. 4) a implementação, portanto, “compreende o conjunto dos eventos e das atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política pública, que incluem tanto o esforço para administrá-la como seus impactos substantivos sobre pessoas e eventos”.

Ainda segundo as mesmas autoras, o arcabouço teórico sobre a implementação de políticas públicas é pouco denso, quando se comprara à formulação. Além disso, quando uma política pública envolve diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) ou ainda diferentes regiões do país, a etapa de implementação pode se mostrar problemática, já que se torna mais complexa, dinâmica e com realidades completamente diferentes. Além disso, se a ação de implementar uma política pública necessita de vários elos, o grau de cooperação entre as organizações pode ser elevadíssimo; caso não ocorra, os pequenos erros podem levar a grandes fracassos (RUA; ROMANINI, 2014).

Assim, segundo Mattos e Baptista (2015, p. 240):

[...] a implementação é entendida como o resultado de um processo interativo através do qual uma política, que se mantém em formulação durante um tempo considerável, se relaciona com o seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação. Este enfoque alerta para o fato de que certas decisões que idealmente pertencem ao terreno da formulação só são efetivamente tomadas durante a implementação, porque se supõe que determinadas opiniões conflitivas não podem ser resolvidas durante o momento da tomada de decisão.

Segundo os mesmos autores, Mattos e Baptista (2015), a avaliação da implementação se distingue em: *ex-ante* e *ex-post*. Na avaliação *ex-ante* da fase de implementação, “a intenção é identificar inconsistências, insuficiências ou desperdícios de maneira antecipada. Para minimizar os problemas futuros, recomenda-se o envolvimento de um conjunto de instituições e atores na busca de objetivos relacionados a demandas de determinado público-alvo envolvido em um problema específico. Os papéis dos atores envolvidos abrangerão articulações, negociações e arranjos institucionais adaptados às características do ambiente social da ação pública (BRASIL, 2018, p. 159).

Avaliações *ex-post* da implementação da política pública “são aquelas que ocorrem concomitantemente ou após a implementação da política e se distinguem, quanto à natureza, em *avaliação de processo* e *avaliação de resultados*” (MATTOS; BAPTISTA, 2015, p. 246). A avaliação de processo busca identificar os atores estratégicos a serem mobilizados, a estratégia de implementação e os subprocessos e estágios pelos quais se desenvolve a implementação ativa da execução junto ao público beneficiário. Na avaliação de resultados “busca-se saber se os programas cumpriram seus objetivos; o quanto cumpriram e com que qualidade” (DRAIBE, 2001; MATTOS; BAPTISTA, 2015, p. 246).

A última fase do ciclo é a avaliação de uma política pública, que contém duas dimensões. A primeira é “técnica, e caracteriza-se por produzir ou coletar, segundo procedimentos reconhecidos, informações a serem utilizadas nas decisões relativas a qualquer política, programa ou projeto”. A segunda dimensão da avaliação “é valorativa, consistindo no exame das informações obtidas, à luz de critérios específicos, com a finalidade de extrair conclusões acerca do valor da política, do programa ou projeto”. (RUA; ROMANINI, 2014 2014, p. 103).

Segundo Draibe (2001, p. 18), estratégias de avaliação refletem escolhas dos envolvidos na pesquisa. A avaliação dos efeitos de uma política pública não é frequente, mas legítima, quando se almeja que “responsáveis pelo programa, beneficiários e demais grupos de interesse questionem a pertinência de seu custo ou a eficácia de suas ações”.

Avaliar os efeitos de uma política pública pode ser motivado por diversos interesses, como reduzir custos, usar adequadamente recursos, prestar conta com a sociedade, detectar dificuldades e obstáculos e produzir recomendações que possibilitem, por exemplo, corrigir rumos do programa ou disseminar lições e aprendizagens. A avaliação se refere a ações, esperadas ou não, provocadas pela política pública, afetando o grupo-alvo, instituições, organizações participantes, agentes mediadores que implementam e o meio social em que se realiza (DRAIBE, 2001, p.18). Muitas vezes são atribuídos à política pública impactos indiretos, como também efeitos sociais e institucionais duradouros sobre agentes implementadores, a comunidade local e grupos interessados na sua execução (DRAIBE, 2001, p. 25). A avaliação, segundo Frey (2000, p. 229), “é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública”.

Na perspectiva do governo, a finalidade de avaliar uma política pública, ou uma de suas fases, consiste em guiar tomadores de decisão para a continuidade, correções e/ou suspensões do programa (COSTA, 2013). Entretanto, é importante incluir na avaliação a perspectiva dos

agentes mediadores, instituições e beneficiários responsáveis pela implementação *ex-post* da política pública

Nessa relação entre processos e resultados surge outra classificação para os estudos avaliativos: “avaliação de eficácia”, “avaliação de eficiência”⁵³ e “avaliação de efetividade”⁵⁴. Como destacamos, esta pesquisa se concentra na avaliação de eficácia, que se apoia no conceito de programa eficaz: aquele no qual os processos e sistemas de implementação são adequados para produzir seus resultados em menor tempo e com mais alta qualidade (DRAIBE, 2001).

Segundo Arretche (2001 apud MATTOS; BAPTISTA, 2015, p. 249), essa avaliação relaciona diretamente objetivos e instrumentos com seus resultados (programas, políticas, entre outros). Este tipo de avaliação ocorre, por exemplo, “entre as metas propostas e as metas alcançadas ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente utilizados”. A avaliação de eficácia evidencia como a política pública é operacionalizada, as relações, as dinâmicas comunitárias e as estratégias a partir do contexto local, deixando claro as limitações e fortalezas a partir das experiências vividas (DRAIBE, 2001).

2.6 O extrativismo do babaçu (*Attalea speciosa* Mart. ex Spreng.): aspectos ecológicos, econômicos e socioculturais.

Os produtos provenientes da extração primária das florestas se inserem no mercado a partir da oferta e da capacidade de implementação das suas respectivas cadeias de valor⁵⁵ (MMA, 2017 p. 13). A extração de produtos não madeireiros nativos é de grande relevância para comunidades tradicionais, contribuindo para a ocupação da mão de obra e geração de renda (IBGE, 2017, p. 8). Considerando estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o valor total dos produtos do extrativismo vegetal no país caiu 3,6% entre 2016 e 2018, passando de R\$ 4,42 bilhões para R\$ 4,26 bilhões (IBGE, 2018).

A Tabela 3, destaca os principais produtos extrativos na última década, em termos de valor da produção. Em 2018, estes foram, pela ordem, açaí, com aumento de 2,7% em relação a 2017; erva-mate; carnaúba (pó); castanha-do-Pará; babaçu (amêndoa), com queda de 3,8% em relação a 2017; pinhão (semente); e pequi (fruto) (IBGE, 2018).

⁵³ “Investiga a relação entre o esforço empregado na implementação do programa (pensado enquanto custo) e os resultados alcançados (no sentido amplo da palavra)” (MATTOS; BAPTISTA, 2011, p. 250).

⁵⁴ Relação entre objetivos e metas e impactos e efeitos que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide (DRAIBE, 2001).

⁵⁵ Conceito utilizado no contexto de produtos da sociobiodiversidade e que considera a agregação de valor não monetário ao produto nas etapas de produção, processamento, distribuição, comercialização e consumo (ALMEIDA; ALVES; PIRES, 2012).

Tabela 3 – Valor da produção, produtos do extrativismo vegetal, Brasil (2009-2018)

Produto	Valor da produção na extração vegetal (R\$ milhões)										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Açaí	160.5	179.4	304.6	336.2	409.7	422.1	480.5	514.8	577.5	592.0	3.977.3
Babaçu	121.4	130.9	142.2	127.6	121.9	123.2	107.7	95.8	95.8	92.2	1.158.6
Piaçava	110.2	117.7	123.4	109.0	82.9	94.3	95.8	103.9	15.7	12.4	865.4
Erva-mate	86.6	100.5	118.0	155.3	322.2	403.1	399.6	404.3	472.4	468.4	2.930.5
Carnaúba	97.1	103.6	108.3	113.6	139.2	175.7	225.6	212.0	210.6	203.2	1.589.0
Castanha- do-Pará	52.3	55.2	69.4	68.4	72.1	79.6	107.4	110.4	96.7	130.9	842.4
Pequi	--	--	--	--	--	14.6	14.2	15.4	21.3	18.5	84.0

Fonte: IBGE (2018).

Esses produtos florestais não madeireiros (PFNM)⁵⁶ são inseridos no mercado por grupos sociais de diferentes biomas brasileiros, responsáveis pela extração dos produtos vegetais. São povos e comunidades tradicionais com uma multiplicidade de identidades coletivas⁵⁷ (ALMEIDA, 2013, p. 28) que contribuem para a conservação e manejo sustentável das florestas. A Tabela 4 apresenta os dados oficiais do contingente envolvido na extração destes produtos nos últimos três censos agropecuários.

Tabela 4 – Estabelecimentos agropecuários por produto da extração vegetal.

Produto	Número de estabelecimentos agropecuários		
	1995/96	2006	2017
açaí (fruto)	39.689	41.479	66.296
açaí (palmito ou guariroba)	10.804	-	-
babaçu (coco)	705	5.356	17.058
babaçu (amêndoa)	127.468	68.741	19.331
piaçava (coquilho)	29	-	-
piaçava (fibra)	2.401	2.499	1.792
erva-mate	28.926	11.178	12.017
carnaúba (cera)	1.873	369	210
carnaúba (palha)	1.613	-	-
carnaúba (pó de palha)	5.191	3.998	4.671
carnaúba (óleo de palha)	2.117	-	-
castanha-do-Pará (castanha-do-Brasil)	14.767	8.415	16.291
pequi	3.608	7.228	13.169

Fonte: IBGE (1995/96, 2006 e 2017).

⁵⁶ Bens de origem biológica distintos da madeira, derivados de florestas e árvores fora de bosques (FAO, 1999).

⁵⁷ Ribeirinhos, seringueiros, quilombolas, indígenas, piaçabeiros, pescadores artesanais, castanheiros, artesãos e artesãs (do arumã, do tucum, do cipó ambé e das palhas e sementes), indígenas que residem em cidades, quebradeiras de coco babaçu e peconheiros (coletores de açaí) dentre outras.

A sociobiodiversidade⁵⁸ está relacionada ao modo de vida e à complexidade e heterogeneidade dos camponeses, o que implica na necessidade de reconhecer e fortalecer diferentes formas produtivas relacionadas a identidades construídas histórica, social e ecologicamente (SILVEIRA, 2009; RODRIGUES, 2016). “A atribuição de valor aos recursos naturais enquanto fundos de biodiversidade” vem sendo feita via intervenção do setor público, “na forma de compensação com pagamentos diretos e indiretos” e/ou via setor privado, por mercados nacionais e internacionais que demandam produtos para a conservação da biodiversidade (“produtos verdes”) (ALMEIDA, 1994, p. 259-260).

É inegável que “o setor extrativista ainda carece de políticas públicas que direcionem ações governamentais e reconheçam sua importância para a conservação da sociobiodiversidade por intermédio da valorização dos produtos, produtores e seus processos produtivos” (SIMONI, 2010, p. 51). Algumas políticas públicas, já implementadas, se destacam por serem planejadas e executadas inserindo diferentes esferas governamentais e atores da sociedade civil. Dentre estas, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (PNPSB), por meio da PGPM-Bio, buscam em seus objetivos uma “comercialização mais justa e solidária de produtos da agricultura familiar e do extrativismo” (SIMONI, 2010, p. 51).

Além dessas, em 2019 o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) lançou o Programa Bioeconomia Brasil Sociobiodiversidade, para “promover a articulação de parcerias entre o Poder Público, pequenos agricultores, agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e seus empreendimentos e o setor empresarial”, buscando desenvolver e ampliar a “promoção e estruturação de sistemas produtivos baseados no uso sustentável dos recursos da sociobiodiversidade e do extrativismo, e a produção e utilização de energia a partir de fontes renováveis”. Ou seja, arranjos produtivos que se enquadrem no conceito de Bioeconomia (MAPA, 2019, p. 63).

Segundo Simoni (1994, p. 51-52), a emergência das políticas públicas destaca:

[...] novas formas de inserção econômica e a revitalização de princípios de uma outra economia – em reconhecimento aos movimentos mundiais [...] em favor de identidades territoriais, modos de produção localizados e valorização sociocultural – fortalecem o horizonte de possibilidades para inserção e/ou criação de mercados mais justos e solidários, em sintonia com a continuidade da produção sustentável e do saber fazer e viver local.

⁵⁸ Bens e serviços (produtos finais, matérias primas ou benefícios) gerados a partir de recursos da biodiversidade, voltados à formação de cadeias produtivas de interesse dos povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares, que promovam a manutenção e valorização de suas práticas e saberes, e assegurem os direitos decorrentes, gerando renda e promovendo a melhoria de sua qualidade de vida e do ambiente em que vivem (BRASIL, 2009, p. 6).

Os esforços do governo para envolver diferentes atores sociais nos espaços de decisão sobre a criação e implementação das políticas públicas são de suma importância, mas necessitam de diversas medidas. Entre essas podemos citar o aumento do número de chamadas públicas, no valor dos recursos liberados, e de estudos sobre seus impactos de âmbito social, ambiental e econômico, principalmente as que atendem demandas dos povos e comunidades tradicionais, que desempenham um papel fundamental ao “assegurar uma contínua adaptação da biodiversidade a novos contextos e processos de produção” (SIMONI, 2010, p. 49).

Em aspecto mais amplo, as agendas políticas deveriam priorizar ações de “combate às queimadas, ao desmatamento para extração de madeira ilegal, aos avanços da pecuária e da agricultura extensiva, à mineração, sobreposições fundiárias, abertura de estradas e construção de barragens, que ameaçam a conservação sociobiológica e as tentativas de planejamento coordenado e sustentável ” (SIMONI, 2010, p. 49).

Para isso, políticas públicas necessitam de ações pontuais e/ou locais para garantir sua eficiência, como por exemplo, “assistência técnica e extensão rural e capacitações sobre gestão comunitária” (MAPA, 2019, p. 64), manejo das espécies vegetais, boas práticas de produção (coleta, armazenamento e beneficiamento), conservação da integridade do bioma, incorporação de tecnologia para infraestrutura (armazéns e maquinário de beneficiamento), processos e produtos (logísticas de distribuição, embalagens, rótulos) (SIMONI, 2010, p. 48), respeito aos ciclos produtivo das espécies (principalmente, de produtos demandados pelo mercado e/ou empresas do setor privado), inclusão de instituições locais (associação, cooperativas, ONGs, universidades, entre outros) nos processos de decisão, ampliação da participação dos atores sociais que atuam na base (junto aos grupos organizados formais e informais), dentre outros.

Na sequência desse capítulo, destacaremos os aspectos ecológicos, econômicos e socioculturais de um dos principais produtos do extrativismo no Brasil, a palmeira babaçu, com ênfase para o papel desempenhado pelo grupo social que se auto define como quebradeiras de coco babaçu.

2.6.1 Extrativismo do babaçu no Maranhão

2.6.1.1 Aspectos botânicos e ecológicos da palmeira babaçu

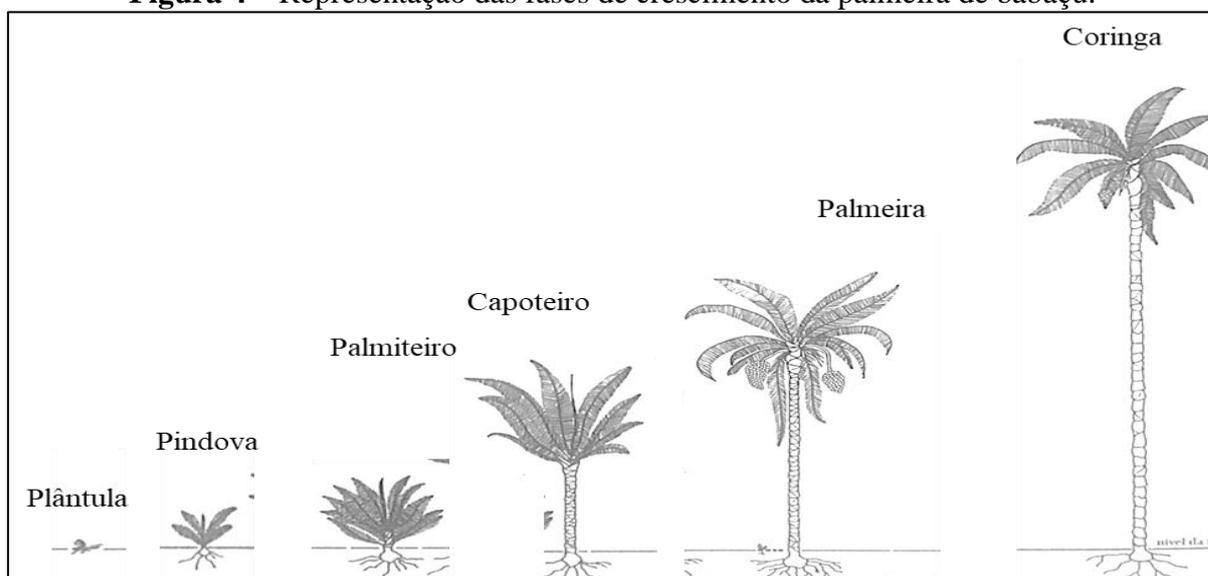
A palmeira de babaçu (*Attalea speciosa* Mart. ex Spreng.), pertencente à família Arecaceae, é oleaginosa nativa do Brasil, podendo ser encontrada em áreas isoladas nos estados do Amazonas, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais e em áreas extensas com elevada concentração da espécie no Pará, Tocantins, Piauí e Maranhão (MAY, 1990; TEIXEIRA, 2002; LORENZI, 2010).

Esses dois últimos estados são conhecidos como Meio-Norte (MAY, 1990), área em que a espécie apresenta grande importância social, econômica, cultural e ambiental, e onde o extrativismo do babaçu é forte e proporciona ocupação e renda para “milhares de famílias” (GUIMARÃES et al., 2009).

Entre as características do babaçu destaca-se o adensamento da palmeira em áreas povoadas, devido aos diversos sistemas produtivos e diferentes formas de uso que foram se estabelecendo pelas comunidades que vivem nessa região (BRASIL, 1968; CARVALHO, 2001). A palmeira se torna dominante quando áreas de floresta ou capoeira são cortadas e/ou desmatadas, já que o babaçu apresenta “processo de germinação criptogênico”, no qual o “ponto de crescimento ou meristema apical, empurrado para dentro do chão, ali permanece até que apareça o caule, anos depois” (MAY, 1990, p. 54), condição, que permite às palmeiras jovens “sobreviverem ao corte e à queima associados à agricultura itinerante” (MAY, 1990, p. 52).

Segundo Anderson (1983 apud MAY, 1990), as fases de crescimento da palmeira de babaçu são representadas na Figura 4.

Figura 4 – Representação das fases de crescimento da palmeira de babaçu.



Fonte: Adaptado de Anderson (1983 apud MAY, 1990).

As palmeiras que passam do estágio de plântula e ainda não mostram o estipe (caule) são denominadas pelos agroextrativistas como pindovas. Essas podem ser cortadas e coletadas para serem usadas na alimentação animal em época de pouco pasto (MAY, 1990). Além disso, os desbastes de pindovas reduzem a competição entre os indivíduos e são realizadas por roçadeiras em algumas áreas. Entretanto, em outras áreas, são relatados o aumento do uso de herbicida, provocando a morte do meristema apical e, conseqüentemente, dos indivíduos. Essa prática gera conflitos e debates ambientais sobre a sucessão das palmeiras entre os camponeses,

agroextrativistas e instituições de representação e assessoria no Médio Mearim. Após a emergência do estipe antes do início da floração, a palmeira é chamada de “capoteiro” ou “garrote”. Já as palmeiras “curingas”, são os indivíduos que passaram da fase produtiva.

As palmeiras apresentam inflorescências de coloração amarela e formato de espiga; podendo ser monoicas (flores masculinas e femininas na mesma inflorescência) ou dioicas (flores masculinas e femininas separadas entre os indivíduos). Apenas os indivíduos femininos “botam cachos com fruto” e os masculinos apresentam o grão-de-pólen essencial para fecundação (LORENZI, 2010). O babaçu emite em média quatro cachos por palmeira por ano (KONO, 1977), embora outras pesquisas apontem produção de até dois cachos por ano (EMBRAPA, 1981), sustentados por um pedúnculo de 70 a 90 centímetros, composto por 240 a 720 frutos (cocos) (SILVA, 2008; LORENZI, 2010).

Os frutos (cocos) são em formato elipsoidal, mais ou menos cilíndricos, com peso entre 90 e 280 g. As partes que o compõem são utilizadas de diferentes formas, tanto para comercialização quanto no uso doméstico (Quadro 9) (CARVALHO, 2001; TEIXEIRA, 2002; SILVA, 2008; LORENZI, 2010).

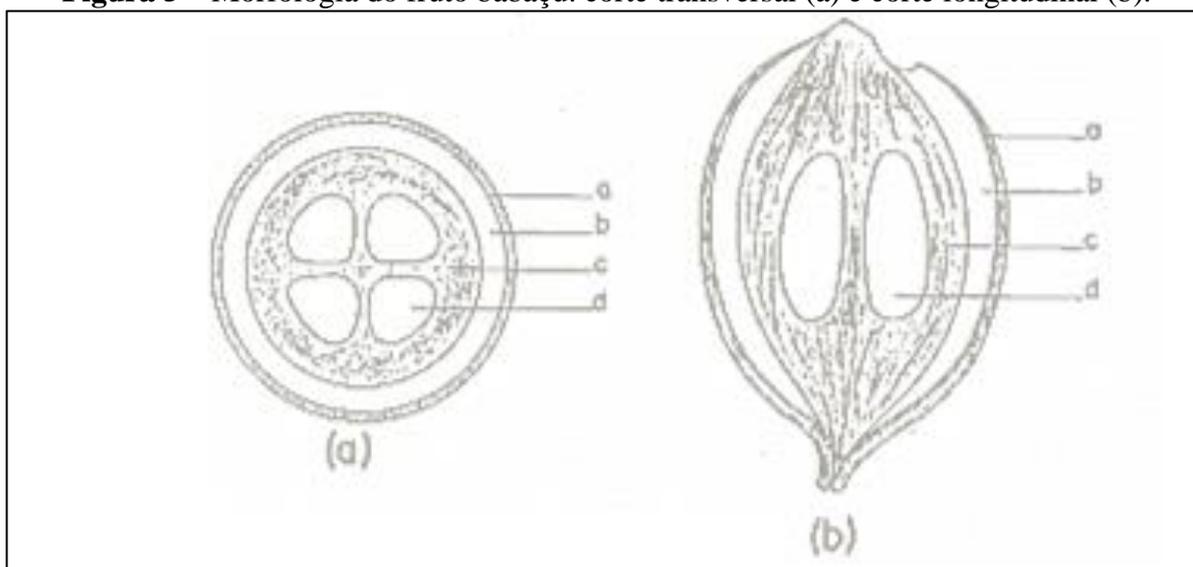
Quadro 9 – Diversidade, utilidades econômica e de consumo do coco babaçu.

Fruto e suas partes	Características	Utilidades econômicas
Tipo drupa (200 frutos/cacho em média)	Peso e forma variável	Extrativismo vegetal
Epicarpo (15% do peso)	Camada fina de matéria fibrosa de cor amarelo avermelhado e bastante rígido	Fabricação de escovas, celulose, alcatrão, acetonas, carbono, etanol, metanol, gases combustíveis, ácido acético
Endocarpo (60% do peso)	Composto por aproximadamente 25% de carbono fixo (material resistente e de fácil quebra)	Fabricação de carvão com ausência de enxofre, alto poder calorífico, alto poder de filtração e absorção. Após a combustão apresenta poucos resíduos
Mesocarpo (20% do peso)	Camada farinácea de amido e carboidrato com espessura entre 3mm e 1 cm (cor branca amarela)	Fabricação de farinha e etanol
Amêndoa (5% do peso)	O fruto apresenta entre 2 a 8 amêndoas que têm, em média, 63 a 68% de óleo (medem 3 cm de comprimento e 1,5 de largura)	Óleo comestível, óleo lubrificante, sabão, torta para ração animal entre outros produtos

Fonte: Carvalho (2001).

As partes do fruto (Figura 5) são o “epicarpo, formado de fibras (camada mais externa e bastante rija) que representa em média 15% do fruto; mesocarpo (com 0,5 a 1,0 cm e rico em amido) representando em torno de 20% do fruto, endocarpo (rijo, de 2 a 3 cm) respondendo por 60% do peso do fruto e amêndoas (de 3 a 6 por fruto, com 2,5 a 6 cm de comprimento e 1 a 2 cm de largura), que representam de 6 a 7% do peso do fruto, com teor de óleo acima de 60%” (LORENZI et al., 1996; MAY, 1990; TEIXEIRA, 2002; GUIMARÃES et al., 2009).

Figura 5 – Morfologia do fruto babaçu: corte transversal (a) e corte longitudinal (b).



Fonte: Adaptado de Vivacqua Filho (1968 apud TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Nota: Componente: epicarpo (a), mesocarpo (b), endocarpo (c) e amêndoa (d).

As fases reprodutivas do babaçu incluem floração, frutificação e queda (Quadro 10). O florescimento ocorre de janeiro a abril e o pico da safra entre setembro e novembro (MAY, 1990; ISPN, 2012). Após a coleta do coco ocorre a quebra, para extração e posterior comercialização da amêndoa (MAY, 1990; ISPN, 2012).

Quadro 10 – Fases reprodutivas da palmeira babaçu e estações do ano.

Estação	Meses do ano											
	Chuvosa						Seca					
	Dez	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov
Florescimento		x	x	x	x							
Frutificação	x					x	x	x	x	x	x	x
Queda									x	x	x	x

Fonte: Adaptado de ISPN (2012).

2.6.1.2 Aspectos econômicos do extrativismo do babaçu, com ênfase no Médio Mearim

Segundo May, (1990) o babaçu “escolheu” o Maranhão para estabelecer suas raízes e o Maranhão “escolheu” o babaçu como sua principal espécie vegetal extrativista. As dinâmicas produtivas das comunidades que vivem na “zona do babaçu” (MAY, 1990, p. 27) são complexas e, dependendo da “sub-região ecológica” (MAY, 1990, p. 53), envolvem diversas “formas de interação e alteração na importância econômica atribuída aos cultivos anuais, extrativismo do babaçu e pecuária” (PORRO; PORRO, 2015).

Os sistemas de produção camponeses na “zona do babaçu” (MAY, 1990, p. 50), são estabelecidos “por agroextrativistas que praticam a agricultura tradicional e a extração de produtos da palmeira babaçu, espécie que aparece em baixas densidades nas florestas primárias,

mas que prolifera após o desmatamento” (PORRO, 2019, p. 170), estabelecendo “florestas secundárias” (MAY, 1990, p. 26), “com dominância dos babaçuais” (PORRO; PORRO, 2015, p. 3).

A transformação das áreas não ocorre apenas pela rotação de culturas e combinação de parcelas agrícolas, mas também pela abertura de áreas de pastagens (MAY, 1990; PORRO; PORRO, 2015). Produtos para consumo e renda são obtidos por meio do consócio entre a palmeira babaçu e cultivos agrícolas, os chamados “sistemas agroflorestais do babaçu”. May (1990) os define como “roças itinerantes” que, após o uso, são abandonadas para o “descanso da terra” (pousio) (MAY, 1990, p. 27).

O cultivo nas roças inclui várias etapas, que de modo geral são o preparo da terra, plantio, capina e colheita. O preparo da área inicia com a escolha do local e demarcação da nova roça. Roças cultivadas em áreas de terceiros, não cedidas, geralmente têm custos de arrendamento fixados antes do plantio, usualmente pagos em produção. A limpeza do terreno envolve a “broca” (roço da vegetação arbustiva). Em áreas com florestas em idade avançada, são realizadas a “derriba” (derruba manual de árvores de grande porte, com auxílio de machado ou motosserra), podendo a madeira obtida ser usada em construções rurais. Quando o restante da biomassa deixada na área estiver seca, faz-se o “aceiro” (corredor para evitar que o fogo atinja áreas não desejadas) e promove-se a queima. Algum tempo depois de o fogo extinguir, realiza-se a “coivara”, que consiste em reunir o material lenhoso ainda existente em leiras ou montes, queimá-lo, e posteriormente, realizar o plantio (MAY, 1990, p. 121-122; CARVALHO, 2001, p. 19).

Os cultivos predominantes em área de roça no Maranhão, destacados pelos agroextrativistas, são arroz, milho, feijão e mandioca (CARVALHO, 2001). Atualmente, observa-se no Médio Mearim, parcelas de abacaxi. É “comum a inclusão, nas roças, de outras espécies consorciadas, como melancia, fava, abobora, quiabo e batata-doce” (CARVALHO, 2001, p. 20). Essas culturas são usadas tanto na alimentação como para comercialização nos denominados mercados de ciclo curto, seja em feiras locais de agricultores familiares ou em mercados regionais.

Além da roça, outras práticas se destacam em paisagens que, segundo Porro e Porro (2015, p. 11), refletem dinâmicas ecológicas que influenciam transformações socioambientais na zona do babaçu. No Médio Mearim, por exemplo, passa a predominar a “combinação de palmeiras e pastagens em terras anteriormente destinadas ao cultivo agrícola”. A abertura de áreas para pastagem foi historicamente associada a conflitos entre camponeses e fazendeiros (CARVALHO, 2001; PORRO; PORRO, 2015, p.11). Entretanto, como extensos babaçuais

estão localizados em áreas privadas, ações são necessárias para a interação desses atores sociais. Mesmo com a Lei do Babaçu Livre⁵⁹, a conservação da espécie nem sempre é garantida. Além disso, as famílias agroextrativistas também passaram a criar gado bovino em suas áreas, e a pecuária deixa de ser atividade exclusiva de fazendeiros (PORRO; PORRO, 2015).

Portanto, como “a ecologia das populações de babaçu permite que a espécie subsidie o estabelecimento da bovinocultura, assim como faz com cultivos anuais” é possível fomentar boas práticas de manejo de babaçu em pastagens (PORRO; PORRO, 2015). Segundo os autores, produtores familiares relatam que tal ocorre “pela combinação de certas espécies de capim, como o jaraguá⁶⁰ (*Hyparrhenia rufa* (Nees) Stapf), também conhecido como lajeado, com a palmeira”, pois a “reciclagem de biomassa proporcionada pela queda das folhas do babaçu melhora condições ambientais para forrageiras, ao passo que a sombra parcial proporcionada pela palmeira contribui para a manutenção da umidade do solo e refrigério aos animais”. As pastagens, por sua vez, “favorecem distribuição e densidade adequadas para o babaçu, otimizando condições de insolação para maximizar a biomassa das palmeiras, e a consequente produção de frutos maiores (PORRO; PORRO, 2015, p. 6).

As palmeiras de babaçu são importantes para as famílias agroextrativistas por apresentar uma multiplicidade de uso, como artesanato (colares, brincos, entre outros), construções (uso da folha como cobertura de casas e outros espaços) e alimento (CAMPOS, 2013). Estima-se que cerca de 64 produtos são oriundos do babaçu, incluindo óleos alimentícios e industriais, tortas para adubos rações, glicerina, plástico, farinhas alimentícias, celulose, betume asfáltico, desinfetantes, fenóis, cresóis, gases combustíveis para energia e calefação, hidrocarbonetos com aplicação em solventes, tintas, impermeabilizadores, precipitantes do látex e acetona (BRASIL, 1968; CARVALHO, 2001; MAY, 1990; PORRO, 2019).

Os produtos com maior destaque para o sustento das famílias, relatados pelos agroextrativistas, são as amêndoas comercializadas *in natura* e o carvão do babaçu, usado para cozinhar. A amêndoa também é destinada ao uso doméstico no preparo de azeite e leite de babaçu. Para o preparo doméstico do leite de coco babaçu, após a quebra do coco e retirada das amêndoas, essas são piladas, misturadas com água e filtradas. O leite de coco babaçu é utilizado

⁵⁹ MARANHÃO. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei nº 231 de 2007 que dispõe sobre a proibição de derrubada de palmeiras de babaçu e o acesso livre as áreas de coleta de coco babaçu pelas famílias extrativistas (Maranhão, Piauí, Tocantins, Pará, Goiás e Mato Grosso).

⁶⁰ Planta forrageira, muito apreciada pelo gado, substituída por produtores no Médio Mearim por capins do gênero *Brachiaria*, mais agressivos, “por não impedir o crescimento de pindovas (palmeiras novas) e permitir a regeneração florestal e o reestabelecimento da agricultura de rotações” (PORRO; PORRO, 2015, p. 6).

no preparo de peixes, aves e doces, consumidos ou comercializados em feiras e festividades (MAY, 1990; PORRO, 2019).

Partindo dessa diversidade de produtos e serviços, e de “sua importância para reprodução social das famílias que deles ainda dependem” (PORRO, 2019, p. 173), o extrativismo do babaçu “gera renda monetária durante o período precedente à colheita de culturas anuais, condição que afeta a vitalidade econômica das famílias e suas perspectivas de melhoria. A decisão de se dedicar à coleta do babaçu é uma estratégia das unidades familiares, influenciada pela produção” (MAY, 1990, p. 152-153).

Portanto são os ativos (capital financeiro, econômico, ambiental e social) e as relações internas e externas à unidade familiar, sujeitos a pressões provenientes de uma grande variedade de fatores, que afetam as decisões individuais sobre a segurança e a sustentabilidade dos meios de vida, “tornando as possibilidades de autonomia extremamente tênues” e gerando uma dependência dos recursos florestais (MAY, 1990, p. 153; ELLIS, 2000 apud PERONDI; SCHNEIDER, 2012, p. 129; PORRO, 2019).

No Médio Mearim, segundo Porro (2019, p. 175-176) importante nicho de mercado tem sido ocupado pela Cooperativa dos Pequenos Produtores Agroextrativistas de Lago do Junco e Lago dos Rodrigues (Coppalj), “com produção e exportação anual estimada de mais de 150 toneladas de óleo de babaçu com certificação orgânica para empresas de cosméticos”. Segundo o autor, “a maior parte dos produtos derivados da palmeira é, contudo, ignorada nos levantamentos oficiais da produção extrativa, alguns deles apresentando volumes comercializados significativos, caso do carvão e do azeite”.

Ainda segundo o mesmo autor, dentre os itens produzidos pelas famílias agroextrativistas no Médio Mearim (Tabela 5), o carvão foi o “de maior destaque a partir da estimativa do valor do total produzido, contribuindo com 45% da renda potencial total e, inclusive, superando a contribuição derivada da venda de amêndoas (32%), em resultados projetados para todo o território” (PORRO, 2019, p. 181). Considerando o cenário econômico nacional em termos de valor da produção, até 2011 as amêndoas do coco babaçu eram consideradas o segundo produto florestal não madeireiro no país, após o açaí, alcançando naquele ano R\$ 142 milhões (IBGE, 2016; PORRO, 2019).

Tabela 5 – Estimativa do valor dos produtos derivados da palmeira de babaçu utilizados para comercialização e consumo pelas famílias agroextrativistas no Médio Mearim.

Produtos	n	%	Produção n= 1.025	Unidade	Projeção N=33.144	Valor unitário (R\$)	Valor total (R\$)	%
Amêndoa	613	59,8	498.713	Kg	16.126.189	2,00	32.252.377,90	32,3
Carvão	824	80,4	263.328	Latas	8.514.871	5,31	45.213.967,38	45,3

Continua...

Produtos	n	%	Produção n= 1.025	Unidade	Projeção N=33.144	Valor unitário (R\$)	Valor total (R\$)	%
Azeite	421	41,1	25.559	Litros	826.466	12,00	9.917.590,20	9,9
Leite	728	71,0	7.484	Litros	242.000	10,00	2.419.997,03	2,4
Sabão	286	27,9	11.421	Kg	369.305	10,00	3.693.049,99	3,7
Mesocarpo	22	2,1	962	Kg	31.107	3,65	113.540,03	0,1
Palhas (folhas)	510	49,8	119.514	Unidades	3.864.558	0,58	2.241.443,68	2,2
Talos (estípes)	439	42,8	364.978	Unidades	11.801.786	0,25	2.950.446,54	3,0
Adubo (paú)	499	48,7	8.631	Latas	279.089	3,75	1.046.582,43	1,0
Total	-	-	-	-	-	-	99.848.995,17	100

Fonte: Porro (2019).

A Tabela 6 apresenta o volume produzido de amêndoas de babaçu no Brasil, no estado do Maranhão e nos 16 municípios do Território da Cidadania do Médio Mearim, no período entre 2009 até 2018. “Em termos da quantidade produzida, a série histórica do IBGE indica tendência de queda progressiva a partir do final da década de 1980” (PORRO, 2019, p.171). A produção de amêndoas de babaçu, que se aproximava de 200 mil toneladas anuais, resumiu-se a cerca de 50 mil toneladas em 2018. Apesar da redução no volume, segundo o IBGE, a amêndoa de babaçu sempre esteve como produto principal no grupo das oleaginosas, com um valor de produção, no ano de 2018, de R\$ 92,2 milhões, concentrado no estado do Maranhão (89,7 %) (IBGE, 2017).

Tabela 6 – Produção de amêndoa de babaçu no Brasil, Maranhão e Médio Mearim.

Ano	produção de amêndoas de babaçu (toneladas)									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Brasil	109.299	106.055	102.499	97.820	89.739	83.917	77.955	61.390	54.330	50.798
Maranhão	102.777	99.460	96.160	91.840	84.688	79.305	73.640	57.400	50.476	47.116
M. Mearim	30.445	30.770	30.786	28.803	28.917	28.859	27.742	19.622	16.752	14.959
M. Mearim (% total)	27,8%	29,0%	30,0%	29,4%	32,2%	34,4%	34,9%	32,0%	30,8%	31,7%

Fonte: IBGE (2017).

Porro (2019, p. 174), analisa causas da redução na produção de amêndoas a partir da década de 1970, ao destacar que “o babaçu constituía matéria-prima de boa parte do óleo industrializado consumido em cozinhas do Meio-Norte brasileiro, sendo substituído por óleos não saturados e com menor custo de produção, especialmente o óleo de soja” e “pela gradual eliminação de barreiras não tarifárias e redução acentuada nas alíquotas de importação, facilitando a entrada dos óleos láuricos de palma e palmiste, fabricados a partir da palmeira de dendê (*Elaeis guineenses* Jacq.) cultivada em larga escala.

Além dos impactos negativos do mercado, o autor destaca “o expressivo número de comunidades tradicionais desmanteladas, desde a década de 1970, nas quais os babaçuais vêm sendo dizimados para conversão em pastagens onde as palmeiras são cortadas para evitar a

entrada das extrativistas”. Além disso, ocorre “a progressiva redução no número de mulheres que atuam na quebra do babaçu ou no tempo que elas dedicam à atividade, o que se deve, em parte, ao acesso a recursos de políticas sociais e compensatórias”, como por exemplo, a aposentadoria rural e o programa Bolsa Família (PORRO, 2019, p. 175). Apesar dos efeitos externos e internos que impactam a dinâmica produtiva de famílias agroextrativistas, outras possibilidades e alternativas de uso do babaçu devem ser exploradas, como a fabricação de sabão pelas cooperativas locais (Coppalj e Copaesp), e a expansão do acesso a mercados nacionais e internacionais para o óleo de babaçu, para produtos cosméticos e de alimentação (PORRO, 2019).

2.6.1.3 Aspectos socioculturais do extrativismo do babaçu: identidade coletiva, trabalho e organização social das quebradeiras de coco no Médio Mearim

As quebradeiras de coco babaçu, segundo Barbosa (2013, p. 32), são mulheres “articuladas ou não em movimentos sociais, associações, cooperativas ou sindicatos, crianças, jovens, adultas ou idosas, negras, brancas ou de outras cores e pertencimentos étnicos-raciais”, quilombolas, mães, avós, esposas, solteiras, com filhos ou sem filhos, lavradoras, extrativistas, entre outros papéis assumidos na sociedade. Além delas, homens agroextrativistas vivem da coleta, quebra, consumo e comercialização das amêndoas de coco babaçu. O produto é, portanto, importante para caracterizar a identidade coletiva, que “soma esforços na economia produtiva das famílias camponesas” (MAY, 1990; AYRES JR, 2007; BARBOSA, 2013; PORRO, 2019).

As “quebradeiras” fazem parte de uma categoria de trabalhadoras rurais que representa uma unidade coletiva social de “mobilização em torno da terra, do livre acesso aos babaçuais e preservação destas palmeiras, e da relevância do trabalho feminino na unidade doméstica, tendo no trabalho extrativo do babaçu o seu principal meio de vida” (VALE et al., 2017, p. 2). A coleta do coco babaçu, considerada como “trabalho de mulher”, é complementar às atividades domésticas, feita a partir da disponibilidade de tempo, necessidade de renda (MAY, 1990) e/ou pelo “prazer de quebrar coco”, atividade que faz parte do modo de vida das extrativistas que têm disponibilidade desse produto nos locais em que vivem (AYRES JR, 2007, p. 94).

A coleta geralmente ocorre no período seco, de junho a dezembro, com o pico entre setembro e novembro (MAY, 1990; VALE, 2017). Ao longo do último século, as quebradeiras coletam o coco, caminhando, geralmente, em grupos de mulheres, mutirões ou em dupla (mulher, filho, marido, entre outros componentes da unidade familiar), sob o calor do sol ainda ameno em áreas de babaçuais, principalmente nas chamadas *soltas* (pastagens) (ANDRADE,

2005; BARBOSA, 2013). Consideram esta a forma mais prazerosa e segura, pois, em situação de perigo (queda, ataque de cobra, escorpião, aranha etc.) teriam socorro imediato. Um maior número de pessoas facilita a entrada em áreas cercadas e/ou, proporciona apoio em caso de conflito com fazendeiros, principalmente devido às crescentes distâncias entre a área de coleta e os locais de moradias (MAY, 1990; BARBOSA, 2013; VALE, 2017).

As quebradeiras não usam equipamento de proteção individual (EPI) nem roupas especiais (VALE, 2017). Para a coleta, por vezes usam calças compridas com tecido mais grosso, botas, blusas de manga comprida e boné (o que foi verificado no acompanhamento da coleta na área de pesquisa). Geralmente, as extrativistas do babaçu coletam o fruto do chão, ou por meio de arremesso (Figura 6. a), prática conhecida como “rebolo”, ou com auxílio de varas para desprender os cocos quase maduros ainda nos cachos carregados.

Figura 6 – A coleta, ferramentas para a quebra, o transporte e armazenamento do babaçu.



Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) prática do rebolo para derrubada dos cocos no cacho; B) transporte de coco babaçu realizado em animais de carga; C) ferramentas individuais para quebra: macete, cunha e apoio para cunha; e D) armazenamento.

Os cocos podem ser amontoados no pé das palmeiras para transporte ou quebra. O transporte do coco ou amêndoas de babaçu, após a coleta, pode ocorrer de diferentes formas, como em sacos, “pacarás” ou “cofos” (pequenos recipientes feitos de palha de babaçu), que são levados na cabeça, nos ombros ou pendurados nos próprios machados, ou por animais de carga

(Figura 6. b). Podem ser usados bicicleta, motocicleta e/ou pequenos tratores (ISPN, 2012; BARBOSA, 2013; VALE, 2017), embora o meio de transporte mais comum ainda sejam os animais de carga, principalmente os jumentos. As distâncias de transporte variam, pois os cocos podem ser conduzidos para quebra ainda no campo, ou serem levados até pontos na estrada onde serão recolhidos posteriormente, ou, ainda, transportados de imediato até as residências.

A quebra do coco babaçu para retirada das amêndoas pode, portanto, ser realizada em barracos rústicos construídos próximo das *soltas*, nas residências ou em área comum próximo a estas. Cada trabalhadora possui sua própria ferramenta de trabalho (Figura 6. c) que são o machado ou cunha, e o macete, este último com peso entre 500 e 800 gramas.

As ferramentas são cuidadosamente conservadas e adaptadas ao modo particular de quebrar. O comprimento do cabo do machado é ajustado para melhor fixá-lo sob a perna. São também ajustados o tamanho e afiação da lâmina do machado para facilitar a quebra; o tamanho e diâmetro do macete conforme a preferência da quebradeira (VALE, 2017, p. 8). A média de amêndoas extraídas, num dia de trabalho, é de 3 a 5 kg, separando as cascas (carvão) das amêndoas e armazenadas em cestos (Figura 6. d). Entretanto, existem relatos de mulheres com capacidade de quebra entre 10 a 12 kg. May (1990) registrou até 15 kg de amêndoas/dia, sendo necessário em média três golpes com macete para rachar o epicarpo (VALE, 2017).

Segundo May (1994, p. 127), o tempo de jornada de trabalho é estimado, pois muitas extrativistas não conseguem calcular ou separar as etapas do trabalho extrativo do coco babaçu. Entretanto, Vale (2017, p. 7), em pesquisa realizada com 275 mulheres, no município de Itapecuru-Mirim, Maranhão, demonstrou que 81,7% delas tiveram jornada de trabalho entre 30 e 40 horas semanais, “sendo o planejamento e organização do trabalho definido pela própria quebradeira, conforme critérios pessoais ou com base nas decisões do grupo de quebradeiras nos trabalhos coletivos”.

Além disso, em testes ergométricos, foi “observado que 26,6% delas deslocam-se a pé durante 120 minutos; 29,7% gastam 60 minutos para ir do domicílio ao local de coleta e vice-versa, e ainda permanecem várias horas de pé durante a atividade extrativista”. Tais análises do tempo dispendido, e outros custos relacionados à atividade de coleta e quebra de coco são de grande valia para delinear instrumentos que levem a uma melhor eficácia das políticas públicas. Este é o caso, por exemplo, do cálculo do preço mínimo da amêndoa de babaçu.

As atividades realizadas em grupo e/ou mutirões de apoio e ajuda mútua são comuns nas comunidades. A organização em pequenos grupos ficou conhecida por expressões como “trabalho de adjunto” ou “troca de dias” (Figura 7), em que as pessoas se reúnem para

entrelajar-se, como resultado de um sistema de reciprocidade⁶¹ positiva realizada por diferentes gerações, que pode ocorrer entre mulheres da mesma família.

Figura 7 – Mutirões de “troca de dias” realizados nos municípios de São Luís Gonzaga do Maranhão e Esperantinópolis.



Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) atividade realizada entre mulheres da mesma família por diferentes gerações; e B) atividade realizada entre as mulheres da comunidade podendo ou não ocorrer parentesco.

Após a coleta, o coco inteiro é amontoado nos quintais. Quando a quebra é realizada em grupo, por meio de dinâmicas de cada comunidade, as mulheres se reúnem para quebrar o coco. O processo inclui uma sucessão de ações que se enquadram na teoria da dádiva: dar (sentimento voluntário de contribuir com as outras mulheres na quebra do coco); retribuir (necessidade de retribuir a quebra de coco em volume igual ao que foi quebrado pela extrativista anterior); e receber (ato de generosidade importante no ciclo das ações e relações sociais em comunidade (ANDRADE, 2005; BARBOSA, 2013).

A prática de mutirão, em especial a denominada pelas famílias como “*mutirão para liberar o babaçu*” ou “*empatar derruba*” se estabeleceu como forma de resistência, nos embates entre quebradeiras de coco babaçu e fazendeiros, com o objetivo inicial de enfrentar o cercamento dos pastos em áreas privadas (ANDRADE, 2005; FIGUEIREDO, 2005, p. 41). Posteriormente, o *mutirão* agregou outras pautas, como a preservação dos babaçuais (contra a derrubada da palmeira) (ACTIONAID, 2015) na luta pela sobrevivência das famílias camponesas. Além disso, essa prática social promove interação, garantindo a oportunidade de diálogos e possibilita trocas de experiências, mobilização e organização (ISPN, 2016).

⁶¹ Sistema que pode ser entendido conforme a “Teoria da Dádiva” de Marcel Mauss (SABOURIN, 2008), que mostra as relações sociais e o simbolismo como práticas fundamentais na vida em sociedade, estratégias sociais complexas de interação, que entre as mulheres extrativistas consistem na sucessão de atos de “dar, receber e retribuir”.

A organização social das extrativistas no Médio Mearim se configurou em consequência a eventos violentos e conflitos pelo acesso à terra e recursos naturais (PORRO; PORRO, 2014). O cercamento das terras no Maranhão foi intensificado a partir da “Lei Estadual de Terras” sancionada em 1969, levando à consolidação da apropriação privada das áreas, garantindo a “fazendeiros a concentração de palmeiras de babaçu nessas áreas e o afastamento das quebradeiras de coco das moradias e das áreas de acesso” (ARAÚJO JR; DMITRUK; MOURA, 2014).

Assim, ações governamentais de política territorial, na década de 1970, e incentivos fiscais para a agropecuária, contribuíram para o avanço da pecuária e instalação de pastos. A consequente derruba da palmeira babaçu afetou diretamente o modo de vida das famílias camponesas e intensificou conflitos na região (RÊGO; ANDRADE, 2006). O conflito agrário e a relação produtiva e econômica que se estabelecia entre camponeses e “donos das terras”, na qual aqueles eram obrigados a repassar parte da produção por meio de uma relação desigual de poder, motivaram as mulheres a se organizar, primeiramente em clubes de mães, nos quais discutiam sobre a liberdade para trabalhar na terra e acessar o babaçu. Tais discussões motivaram as extrativistas a se organizarem e levantarem bandeiras de luta com dimensões sociais, econômicas, políticas e ambientais (LIMA; MIRANDA, S/D).

Portanto, a realidade das comunidades camponesas do Médio Mearim contribui para a ação coletiva como forma de organizador social. Os organizadores instrumentais surgem na figura de lideranças que passaram a fomentar a criação de cooperativas e associações com objetivo de apoiar, valorizar e fortalecer as comunidades agroextrativistas nos aspectos políticos, econômicos, ambientais e sociais (LIMA; MIRANDA, S/D; MATOS, 2012).

A Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão (Assema), fundada em 1989, é uma organização política que na sua origem contou com forte apoio do movimento sindical. A Assema apoia e assessora técnico-administrativamente famílias em áreas de assentamento, e se constitui numa rede de organizações locais, “assumindo características de um movimento social regional”. Além disso, ao longo da sua trajetória de 30 anos, as lideranças e equipe técnica da Assema investiram na formação de associados, pessoas e diversas organizações coletivas da região, “bem como famílias que se sentem representadas, sócias indiretas, e no seu quadro de técnicos-assessores, buscando construir um movimento político forte e autônomo nas suas relações” (FIGUEIREDO, 2005, p. 42-43).

Outras instituições surgiram relacionadas ao trabalho da Assema, como a Associação de Mulheres Trabalhadoras Rurais de Lago do Junco e Lago dos Rodrigues (AMTR), a Secretaria de Mulheres do Sindicato de Trabalhadores Rurais de São Luís Gonzaga. O Grupo

de Estudos do Babaçu, cujo objetivo era ampliar as discussões ambientais, sociais e econômicas de diferentes municípios da região que trabalham com o coco babaçu, culminou na criação da organização política de representação e assessoria conhecida como Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) que se organiza no Maranhão, Piauí, Pará e Tocantins (AYRES JR, 2007; MIQCB, 2018). Antes da fundação do MIQCB ocorreram diversas mobilizações de mulheres quebradeiras de coco babaçu, como a Feira das Quebradeiras de Coco do Bico de Papagaio, que serviu como prévia para realização do I Encontro Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (Maranhão, Piauí, Tocantins e Pará), ocorrida no período de 24 a 26 de setembro de 1991, em São Luís, MA. Os objetivos do evento incluíram:

- 1) Articular as quebradeiras como extrativistas e legítimas defensoras dos babaçuais; 2) compartilhar as experiências nos diversos âmbitos em que atuam, valorizando-se como cidadãs; 3) resgatar, sistematizar e documentar as atividades que as Quebradeiras já vêm desenvolvendo; 4) criar espaço e o momento necessário para as reivindicações, junto aos Estados, de uma numerosa categoria, que até o momento esteve impedida de se manifestar efetivamente quanto ao preço de seu produto, as condições de trabalho e a assistência pública; 5) buscar alternativas concretas para uso do babaçual, de comercialização e beneficiamento; 6) viabilizar a troca de informação entre as quebradeiras e as assessorias, visando o fortalecimento de ações conjuntas. (Relatório Narrativo do MIQCB, 1991).

Em 1991 foi fundada a Cooperativa dos Pequenos Produtores Agroextrativistas de Lago do Junco e Lago dos Rodrigues (Coppalj), primeira cooperativa com forte participação dos movimentos sociais com objetivo de beneficiar e comercializar as amêndoas de coco babaçu (FIGUEIREDO, 2005; AYRES JR, 2007). As organizações citadas adotam como estratégia para articular e fortalecer o movimento das quebradeiras de coco, a formação de uma identidade coletiva associada às origens históricas e ao modo de vida.

A importância da diversidade de produtos originados a partir do babaçu ecoa em cantos populares que narram diferentes formas de uso da palmeira e sua relevância para comunidades tradicionais locais. Destacamos a letra de uma das músicas gravadas pelo grupo musical formado por mulheres quebradeiras de coco, conhecido como “As Encantadeiras”⁶², que destaca a mobilização das quebradeiras, os diferentes usos da palmeira de babaçu, o engajamento na atividade, conservação dos recursos naturais, e a necessidade de valorização do produto amêndoa de babaçu como garantia de melhoria da qualidade de vida.

XOTE DAS QUEBRADEIRAS DE COCO

Ei, não derruba esta palmeira.
Ei, não devore os palmeirais.

⁶² Grupo de mulheres engajadas em organizações sociais de quebradeiras de coco babaçu, cujo movimento atua nos estados do Piauí, Maranhão, Tocantins e Pará, criado com o apoio do Miqcb e da Assema.

Tu já sabes que não podes derrubar.
Precisamos preservar as riquezas naturais!

O coco é para nós grande riqueza,
É obra da natureza,
Ninguém vai dizer que não.
Porque da palha se faz casa pra morar,
Já é um meio de ajudar a maior população.

Se faz o óleo de coco pra temperar comida,
É um dos meios de vida pra fraco de condição.
Reconhecemos o valor que o coco tem,
A casca serve também para fazer o carvão.

Com óleo de coco, as mulheres caprichosas
Fazem comida gostosa de uma boa estimação.
Merece tanto seu valor classificado que,
Com óleo apurado, se faz o melhor sabão.

Palha de coco serve pra fazer chapéu,
Da madeira faz papel, ainda aduba o nosso chão.
Alo de coco também é aproveitamento,
Faz quibane, faz cercado pra poder plantar feijão.

A massa serve pra alimentar o povo.
Tá pouco o valor do coco, precisa dar atenção.
Para os pobres esse coco é meio de vida.
Pisa o coco, Margarida! E bota leite no capão.

Mulher parada, deixa de ser tão medrosa!
Seja um pouco corajosa, segura na minha mão.
Lutemos juntas com coragem e com amor,
Pra o governo dar valor a esta profissão.
Letra e Música: João Filho ou João Abelha de Praia Norte do Tocantins.

Fonte: As Encantadeiras – música sob domínio popular (2014).

Cada tipo de organização social possui diferentes funções e estratégias, que ao mesmo tempo se contrapõem ou se reforçam, “traduzindo a dinâmica da organização comunitária, das relações com as instituições públicas, com os proprietários de imóveis e com a sociedade civil” (MATOS, 2012). Uma das consequências do trabalho das organizações sociais de representação e assessoria das quebradeiras de coco consistiu na participação efetiva, no cenário nacional, no processo de criação de uma política pública para um segmento rural que sempre esteve à margem das políticas de desenvolvimento no país, conteúdo que será analisado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 – UMA DÉCADA DA PGPM-BIO, COM ÊNFASE PARA O BABAÇU NO ESTADO DO MARANHÃO.

Este capítulo aborda os antecedentes e o processo de criação da PGPM-Bio, destacando a atuação do Governo Federal e da sociedade civil. São apresentadas informações sobre os produtos e beneficiários contemplados pela política, e especificamente, analisada a implementação da subvenção do babaçu no Maranhão. A implementação da política pública nos diferentes biomas brasileiros beneficiou famílias engajadas no extrativismo, e em particular motiva a extração do babaçu, anunciando-se como oportunidade de renda a famílias em condições de vulnerabilidade.

3.1 Antecedentes e implementação da PGPM-Bio no Brasil.

A Política de Garantia de Preços Mínimo para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), regulamentada pelo Título 35 – Subvenção Direta a Produtos Extrativistas (SDPE), é produto da evolução do arcabouço normativo do direito ambiental brasileiro, estabelecido desde a Constituição de 1988, com a participação do Estado, movimentos sociais e sociedade civil. Visando regular o uso de produtos florestais não-madeireiros (PFNM), a Lei nº 11.775/2008 prevê o recebimento de bônus por meio da subvenção direta para o extrativismo, a quem efetuar a venda de seu produto por preço inferior ao preço mínimo fixado pelo Governo Federal (MOURA, 2018).

A PGPM-Bio visa contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais, tendo em vista a “conservação e inserção de produtos da biodiversidade no mercado formal” (MORAES, 2013). A PGPM-Bio resultou de pressões dos movimentos sociais e sociedade civil nacionais e internacionais, junto à administração pública, que assinou diversos acordos desde a realização da Eco-92 (CERQUEIRA; GOMES, 2012).

A PGPM-Bio surgiu como uma modalidade da Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM). A PGPM, voltada à produção de grãos, surgiu por influência do Convênio de Taubaté (1906), mecanismo de intervenção estatal para proteger artificialmente os preços da produção superabundante do café, em face da crise de 1929. A crise ameaçou a produção de açúcar e outros importantes produtos para a economia do país, causando preocupação, por parte do governo brasileiro, em estabelecer políticas específicas de preços mínimos para diversos produtos agrícolas, com o objetivo inicial de controlar a oscilação no mercado (ALMEIDA, 2014).

O Decreto-Lei n° 5.212, de 21 de janeiro de 1943, foi a primeira tentativa de construir uma política agrícola no país, formulando a PGPM e atribuindo sua execução à Comissão de Financiamento da Produção (CFP), por meio de dois instrumentos: Aquisições do Governo Federal (AGF) e Empréstimos do Governo Federal (EGF), que atuaram de forma limitada até os anos 1970 (ALMEIDA, 2014).

Embora tenha surgido nos anos 1940, estabelecendo os primeiros preços mínimos para o arroz, amendoim, soja, milho, girassol e feijão, por meio do Decreto n° 7.774, de 24 de julho de 1945, a efetiva implementação da PGPM ocorreu com a Lei n° 1.506, de 19 de dezembro de 1951, por meio dos seguintes instrumentos:

- 1) determinação dos preços mínimos anualmente, com antecedência de três meses antes da safra; 2) os preços serviram como valor de referência apenas para financiamento e aquisição do Governo; 3) eram instituídos nos portos de embarque e grandes centros de consumo e, portanto, estavam descontadas as despesas com transporte; 4) os beneficiários da política eram de preferência, os produtores ou suas cooperativas; e 5) criação de uma linha de crédito especial para financiar a construção de armazéns. (CERQUEIRA, 2012).

No ano de 1953, apesar de ampliar o leque de produtos beneficiados, o governo brasileiro não assegurava a PGPM para todos os produtos, concentrando-a apenas em produtos como algodão em pluma, havendo períodos em que culturas alimentícias, como arroz, milho e feijão não eram contemplados pela política, fato que mostra a fragilidade da operacionalização, justificada pela proteção de interesses dos setores beneficiados e intermediários agrícolas (ALMEIDA, 2014). Em alguns momentos, o preço mínimo fixado era inferior ao preço pago pelo mercado e, para algumas culturas, era anunciado após o plantio (CERQUEIRA; GOMES, 2012), pouco influenciando a tomada de decisão dos produtores (DAMASCENO, 2017). Tais princípios vigoraram até a Lei Delegada n° 2, de 26 de dezembro de 1962, que estabeleceu, ainda segundo Cerqueira e Gomes (2012), que:

[...] serão beneficiários da política exclusivamente os produtores rurais e suas cooperativas; os preços mínimos são líquidos e as despesas com transporte, beneficiamento ficam a cargo da CFP; os produtos sob penhor mercantil têm financiamento limitado a 80% do preço mínimo; a fixação do preço mínimo terá como base o início do período agrícola respectivo; e estabelecimento dos preços mínimos obrigatoriamente antes do plantio. A partir de 1964, com a criação do Estatuto da Terra, a fixação do preço mínimo tem que levar em consideração o custo de produção, despesas com transporte e uma margem de lucro ao produtor de pelo menos 30%. (CERQUEIRA; GOMES, 2012).

O Decreto-Lei n° 51.673, de janeiro de 1963, se soma como mecanismo de reorganização do sistema de abastecimento pela criação da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e da Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem). O Decreto-Lei n° 79, de 19 de dezembro de 1966, além de consolidar as diretrizes anteriores, incluiu a fixação dos preços

mínimos antes do plantio. Em 1967 iniciou-se o sistema de “zoneamento de preços”, pautado nas características regionais das lavouras e nas etapas de transporte, armazenamento, financeiras e de comercialização dos produtos (ALMEIDA, 2014, p. 34).

No período dos anos 1960 até o final da década de 1970, segundo Almeida (2014), a PGPM sofreu vários ajustes normativos e investimentos do governo federal. Entretanto, este foi um período com demanda de financiamento para os intermediários e não diretamente para o produtor, devido aqueles serem os principais articuladores do poder econômico e do controle de insumos. Além disso, a década de 1970 foi um período em que ocorreram vários investimentos em pesquisa agropecuária, para reverter “o decréscimo da participação do setor agropecuário no PIB, [...] resultando no aumento da modernização no campo (máquinas agrícolas) e abertura de incentivos estrangeiros, determinantes para o contexto desta época” (DAMASCENO, 2017).

Nos anos 1980, no contexto da redemocratização do país, a PGPM, diante do enfraquecimento da Política de Crédito Rural, instrumento de maior investimento para a área rural pelo governo brasileiro, surgiu como alternativa para sustentar a renda do setor agrícola, sendo responsável pelo aumento da produção de grãos e servindo como sinalizador de alternativa de produção (ALMEIDA, 2014). Com a Constituição de 1988, a regulamentação da Política Agrícola (DAMASCENO, 2017) possibilitou a abertura econômica do Brasil, direcionada para o comércio internacional, e os preços passaram a ser baseados em *commodities* agrícolas (ALMEIDA, 2014).

A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) surge com a promulgação da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, através da fusão da Cobal, Cibrazem e da CFP (MORAES, 2013). Segundo Almeida (2014), a criação da Conab justificou-se:

[...] pela necessidade de centralizar e racionalizar a utilização de instrumentos econômicos da Política Nacional de Abastecimento, fato esse que ajudaria a PGPM se adaptar, pelo menos teoricamente, no cenário macroeconômico, pelo qual a nação estava passando. Segundo o Relatório da Conab (1992), a nova Companhia teria maior agilidade e independência operacional nas suas atividades, direcionadas à execução da PGPM, ao controle de estoques reguladores e estratégicos, à coordenação e prestação de serviços de armazenagem e à administração de estoques oficiais. (ALMEIDA, 2014).

No contexto dos anos 1990, o compromisso assumido pelo Brasil era elaborar um conjunto de leis, políticas e programas, sob pressão nacional e internacional, que culminaram na reestruturação para operacionalização da PGPM (MORAES, 2013). A Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, dispõe sobre a Política Agrícola, sendo mecanismo importante, incumbido de planejar, regulamentar e fiscalizar a atividade agrícola, de criar ações que protejam, conservem e recuperem os recursos naturais e que viabilizem a produção e a comercialização

de produtos agropecuários, florestais ou pesqueiros e fomentem o associativismo e o cooperativismo (LIMA; CARDOSO JR; LUNAS, 2017).

Além disso, os acordos assinados pelo Brasil durante a Eco-92 resultaram na formulação de princípios e diretrizes para implementação da Política Nacional da Biodiversidade, estabelecida pelo Decreto nº 4.339, de 22 de agosto 2002, com o objetivo de “promover, de forma unificada, a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável de seus componentes, e repartir, de forma justa e equitativa, seus benefícios” (CERQUEIRA; GOMES; SILVA, 2011).

Ao longo dos anos 2000 ocorreram várias iniciativas de atores sociais que contribuíram para o poder público regulamentar e fortalecer as atividades agrícolas em todas as instâncias de governo (LIMA; CARDOSO JR; LUNAS, 2017). Como exemplo, no ano de 2003, a Conab ganhou novo ímpeto ao se direcionar de maneira específica à agricultura familiar⁶³, articulando a comercialização dos produtos junto a estados e municípios “por intermédio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)⁶⁴, uma das ações do eixo “Fortalecimento da Agricultura Familiar” do Programa Fome Zero (PFZ)”, estratégia voltada para segurança alimentar e nutricional e inclusão social (ALMEIDA, 2014).

Outras iniciativas surgiram para “povos e comunidades tradicionais (PCT) que detêm papel ímpar na constituição da sociedade brasileira” (MMA, 2017, p. 13). Segundo o inciso I do artigo 3º do Decreto Federal 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), esses são “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (MMA, 2017, p. 14).

Essa política demonstra a importância da diversidade socioambiental e têm como “objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais”. Além disso, “visa apoiar e garantir a inclusão produtiva, com a promoção de tecnologias sustentáveis, respeitando o sistema de organização social das populações, valorizando os recursos naturais locais” (LOUREIRO; SOUZA, 2019, p. 4).

⁶³ Definição conforme a Lei 11.326, de 24 de julho de 2006.

⁶⁴ Instituído pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 e regulamentada pelo Decreto-Lei nº 4.772, de 2 de julho de 2008.

A PNPCT reconhece, ampara e fortalece as comunidades que sobrevivem da floresta. Isso estimulou o governo federal a criar instrumentos, como o Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas (Planafe), artigos 4º e 5º do Decreto 6.040/2007), com objetivo de promover o desenvolvimento sustentável, reconhecendo o papel e as demandas dos “povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, que são reconhecidos pelo recurso ou ambiente natural a que se dedicam, são quebradeiras de coco babaçu, seringueiros, castanheiros, geraizeiros, faxinais, fundos de pasto, ribeirinhos, pescadores artesanais” (LOUREIRO; SOUZA, 2019, p. 5), entre outros, “os quais têm papel relevantíssimo no contexto da conservação ambiental, do combate ao desmatamento e da promoção de usos sustentáveis dos recursos naturais”, mantendo a floresta em pé (MMA, 2017, p. 16).

As discussões, sobre as necessidades de preservação ambiental, após a Eco-92, foram sendo apropriadas pelas próprias organizações sociais extrativistas de representação e assessoria, por meio de mobilizações em vários eventos. Entre esses, podemos citar o I Chamado da Floresta (que ocorreu em 2011 na Reserva Extrativista Terra Grande Pracuúba, no estado do Pará); o III Congresso Nacional das Populações Extrativistas (realizado em 2012 em Macapá, no estado do Amapá); o II Encontro Nacional das Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas (em 2012, em Arraial do Cabo, no estado do Rio de Janeiro); e o II Chamado da Floresta (realizado em 2013 na Reserva Extrativista Gurupá Melgaço, no estado do Pará) (MMA, 2017, p. 16).

“Após a alteração da Lei nº 8.427, de 27/05/1992, em 17 de setembro de 2008, o poder executivo foi autorizado a conceder subvenções econômicas a produtores, associações ou cooperativas”, uniformizar e equilibrar os preços de produtos vegetais extrativistas. Em 2008, após entendimentos mantidos com representantes dos Ministérios afins ao tema, a Conab, criou um instrumento denominado Subvenção Direta ao Produtor Extrativista - SDPE, “visando a garantia de renda dos produtores, com o fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade, e conseqüente fomento à conservação ambiental” (LOUREIRO; SOUZA, 2019, p. 3).

As ações seguintes foram determinantes para o governo articular os ministérios com o objetivo de coordenar iniciativas e potencializar investimentos para produtos da sociobiodiversidade (MORAES, 2013). Entre 2007 e 2008 foram fomentadas reuniões entre o Ministério de Meio Ambiente (MMA), e os extintos Ministérios de Desenvolvimento Agrário (MDA), e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), parceiros do governo e a

sociedade civil, compondo o 1º Grupo de Trabalho Interministerial⁶⁵ (GTI) (MORAES, 2013). O objetivo do GTO era elaborar um plano de ação para fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade, que culminou com a inclusão de sete itens da sociobiodiversidade na lista de produtos beneficiados pela PGPM (CERQUEIRA; GOMES; SILVA, 2011).

As primeiras decisões para a elaboração do instrumento regulador foram da Conab, ao realizar “uma série de painéis junto a povos e comunidades tradicionais e diversos segmentos interessados nesta temática, para o levantamento dos custos de produção e pesquisas de preços de venda destes produtos”. Após o levantamento, a Conab reuniu esforços para “desenvolver normativas, estruturar equipes de analistas de mercado para acompanhar preços e publicar estudos conjunturais, além de elaborar propostas de preços mínimos para subsidiar decisões do governo” (LOUREIRO; SOUZA, 2019, p. 3).

Como resultado das articulações para integrar ações de fortalecimento dos produtos da sociobiodiversidade, foi elaborado o Plano Nacional para Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (PNPCPS) (LIMA; CARDOSO JR; LUNAS, 2017), visando promover a conservação e uso “sustentável da biodiversidade e garantir alternativas de geração de renda para as comunidades rurais, por meio do acesso às políticas de crédito, à assistência técnica e extensão rural, a mercados e instrumentos de comercialização e à PGPM” (CERQUEIRA; GOMES; SILVA, 2011). Segundo Cerqueira, Gomes e Silva (2011, p. 67):

A PGPMBio foi elaborada dentro dos parâmetros da governança⁶⁶, incluindo, além da participação dos três ministérios (MDA, MDS e MMA), outros representantes do governo e da sociedade civil, que juntos deram nova roupagem à PGPM convencional, beneficiando Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares (cunho social), garantindo uma renda mínima ao trabalhadores (cunho econômico) e contribuindo para a preservação (cunho ambiental), ao evitar que as áreas de ocorrência desses produtos sejam degradadas para dar lugar a outras atividades supostamente mais rentáveis.

3.2 Produtos da sociobiodiversidade e público beneficiário

Povos e comunidades tradicionais dependem, sob o aspecto econômico, da comercialização e consumo dos produtos da sociobiodiversidade. Esses foram conceituados pela Portaria Interministerial Nº 284, de 30 de maio de 2018, como:

Bens e serviços (produtos finais, matérias primas ou benefícios) gerados a partir de recursos da biodiversidade, voltados à formação de cadeias produtivas de interesse dos povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares, que promovam a manutenção e valorização de suas práticas e saberes, e assegurem os direitos, decorrentes, gerando renda e promovendo a melhoria de sua qualidade de vida e do ambiente em que vivem. (BRASIL, 2018a).

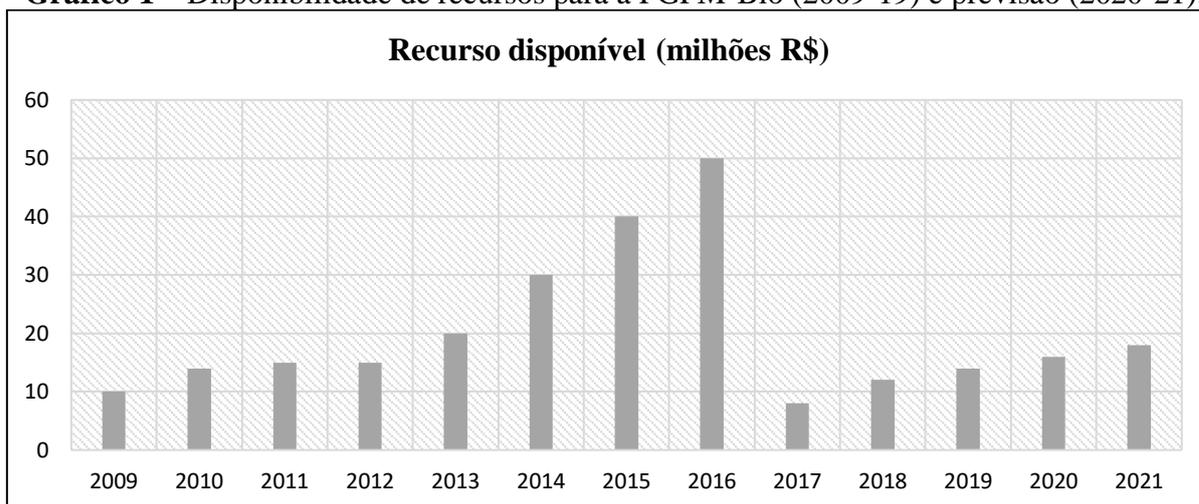
⁶⁵ Portaria Interministerial nº 254, de 27 de agosto de 2008.

⁶⁶ Um conjunto de técnicas de gestão que incluem a participação de atores no processo de decisão e a capacidade do Estado para comandar, coordenar e implementar políticas em cenários complexos e pluralistas, visando à melhoria das condições de desenvolvimento econômico e social (TOLEDO, 2011).

Os produtos amparados pela política são selecionados a partir de estudos e consultas realizadas com grupos de interesse sob coordenação do MMA. A definição dos preços mínimos foi embasada estritamente em critérios econômicos, por estudos realizados pela Conab, a partir do levantamento dos custos variáveis de produção, relacionados à mão-de-obra e aos materiais utilizados para coleta e beneficiamento dos produtos, obtidos por meio de pesquisas de campo e reuniões com extrativistas e técnicos (VIANA, 2015; DINIZ et al., 2020).

Em maio de 2009, para a “estruturação e fortalecimento de mercados para os produtos da sociobiodiversidade” na safra de 2009/2010 (BRASIL, 2009, p.12), a política incluiu sete produtos: açaí, amêndoa de babaçu, borracha natural, castanha do Brasil, carnaúba, pequi e piaçava (CERQUEIRA; GOMES, 2015; DINIZ et al., 2020). No ano seguinte, outros três produtos foram incluídos: umbu, baru e mangaba. Na safra 2011/12 houve a inclusão de mais quatro produtos: pinhão, cacau extrativo, murici e juçara (CERQUEIRA; GOMES, 2015). Após 10 anos, a PGPM-Bio garante subvenção econômica para 17 produtos da sociobiodiversidade: açaí, andiroba, babaçu, baru, borracha extrativa, buriti, cacau extrativo, castanha do Brasil, carnaúba, juçara, macaúba, mangaba, murumuru, pequi, piaçava, pinhão e umbu. Prevê-se, ainda, a inclusão de mais produtos, tais como o licuri e o pirarucu de manejo, dentre outros (CONAB, 2017).

A proposta orçamentária inicial do governo e a operacionalização do programa ocorreu na safra 2009/2010, ao considerar o extrativismo como “componente-chave para a subsistência de tais populações, frequentemente constituindo-se em importante fonte de renda e peça essencial em uma estratégia para o uso sustentável dos recursos naturais” (ROMA et al., 2013). A PGPM-Bio vincula-se a outras políticas públicas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que exige dos extrativistas a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) (DINIZ et al., 2020). O Gráfico 1 apresenta a disponibilidade de recursos do governo federal ao longo dos 10 anos de operacionalização da subvenção dos produtos da sociobiodiversidade, a partir da safra 2009/2010 até 2019, com previsões para 2020 e 2021.

Gráfico 1 – Disponibilidade de recursos para a PGPM-Bio (2009-19) e previsão (2020-21).

Fonte: Adaptado de Moraes (2015), Cerqueira e Gomes (2015), Gomes (2015), Lima, Cardoso Jr e Lunas (2017), Conab (2017; 2019).

Segundo Cerqueira e Gomes (2015), para as safras de 2009/2010 e 2010/2011, foram disponibilizados R\$ 24 milhões, supondo que o recurso poderia ser dividido entre os dois períodos. Entretanto, segundo Moraes (2015), o recurso foi dividido em R\$ 10 milhões e R\$ 14 milhões, respectivamente, não sendo encontrados dados oficiais da Conab para esse período. Para a safra de 2011/2012 e 2012/2013, ainda segundo o mesmo autor, foram disponibilizados R\$ 15 milhões, e a partir de 2013 até 2016, houve um aumento de R\$ 10 milhões por ano (CONAB, 2017), influenciado pelo cenário político nacional de investimento nos produtos da floresta. Entre os anos 2016 e 2017, devido à crise política que assolou o Brasil, observa-se queda brusca de 86% do valor liberado pelo governo federal. Já entre 2017 e 2019, assim como na previsão para 2020-21, observa-se crescente investimento, de cerca R\$ 2 milhões/ano (CONAB, 2019).

Moraes (2015) indica que recursos para os produtos da sociobiodiversidade, são inicialmente alocados de 2009 a 2012. Pouco mais de R\$ 3 milhões beneficiam 6.589 famílias extrativistas de borracha; enquanto R\$ 642 mil são alocados para 581 famílias extrativistas da castanha do Brasil; R\$ 4 milhões para fibra de piaçava, contemplando 2.209 famílias no estado da Bahia; R\$ 2 mil para o pequi no estado de Minas Gerais, contribuindo com a renda de 11 famílias; e R\$ 9 mil para o açaí, contemplando 15 famílias no estado do Amazonas.

Ainda segundo a autora, a subvenção para o babaçu ocorreu em três estados com incidência da palmeira, marcados também pela forte presença do movimento social das quebradeiras de coco: Maranhão, Piauí e Ceará. As amêndoas de babaçu foram contempladas, apenas no estado do Maranhão, com subvenção referente a 4.282 toneladas, com valores próximos a R\$ 2,5 milhões, beneficiando cerca de 27 mil famílias extrativistas. Nesse período,

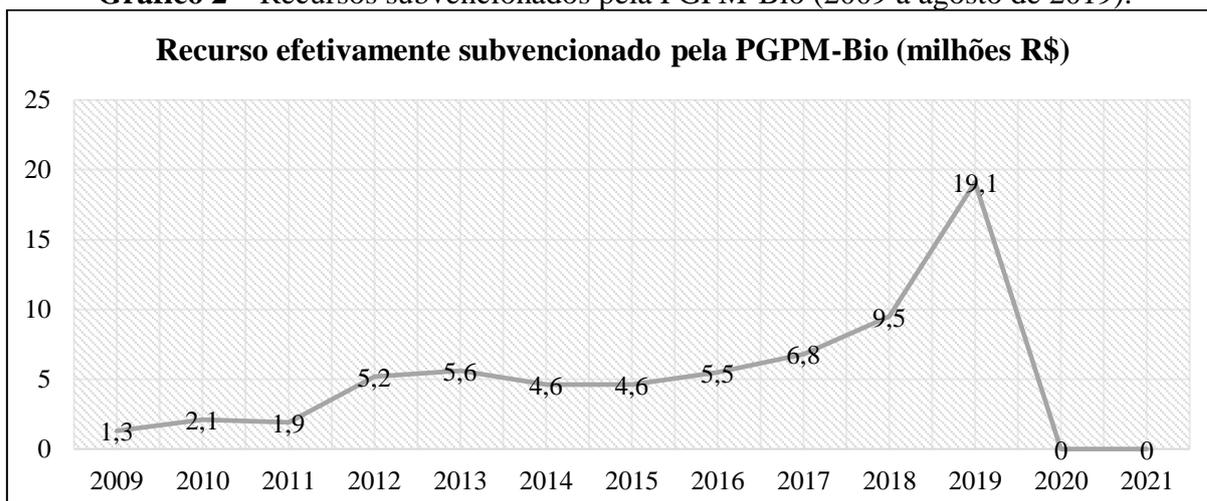
Piauí e Ceará juntos movimentaram apenas 0,43% do recurso total acessado pelos três estados (MORAES, 2015).

É importante destacar que em 2009 foram registradas subvenções para apenas três produtos da sociobiodiversidade: borracha, amêndoa de babaçu e castanha do Brasil, e que no ano seguinte foi incluído o produto piaçava (ROMA et al., 2013; CERQUEIRA; GOMES, 2015). No ano de 2011 não houve registro de pagamentos para castanha do Brasil, mas ocorreu operacionalização para piaçava e pequi. Até 2015, alguns produtos nunca haviam sido subvencionados, como é o caso do baru, carnaúba (em suas duas formas de apresentação), juçara e umbu, e o potencial de pagamento das subvenções não fora completamente explorado (MORAES, 2015). Até outubro de 2019, foram registradas operacionalizações para 11 produtos da sociobiodiversidade: açaí, andiroba, babaçu, borracha, cacau, juçara, macaúba, mangaba, pequi, pinhão e umbu (CONAB, 2019).

Segundo Diniz (2020, p. 459), a partir dos dados oficiais da Conab, desde o início da implementação da PGPM-Bio, o balanço geral sobre os produtos contemplados com o bônus da subvenção se concentrou, principalmente, em cinco produtos: babaçu, borracha, pequi, pinhão e mangaba. “Esses receberam mais de 95% do valor total da subvenção no período de 2016-2018. Além disso, 48% dos recursos acumulados da PGPM-Bio, no período 2009-2018 se destinavam a subvencionar apenas um produto, o babaçu”. No período de 2016-2018, amêndoas de babaçu representaram 55,1% do valor da subvenção, evidenciando o amplo engajamento das quebradeiras de coco para acessar a política.

Entretanto, apesar dos notórios esforços para inclusão de novos produtos e ampliação da política, fomentados pelo governo federal até 2016, e viabilizados pela ampliação do recurso disponibilizado para produtos da sociobiodiversidade, o Gráfico 2 mostra que o valor acessado pelas comunidades extrativistas não atingiu, até o ano de 2016, nem 40% do valor de recurso liberado pelo governo federal (LIMA; CARDOSO JR; LUNAS, 2017).

A mudança no cenário político nacional, a partir de 2017, refletiu-se na redução de recursos liberados, permanecendo próximos ao valor efetivamente acessado. Tal foi evidenciado em 2017, com liberação de R\$ 8 milhões, apenas R\$ 3 milhões a mais do valor acessado em 2016.

Gráfico 2 – Recursos subvencionados pela PGPM-Bio (2009 a agosto de 2019).

Fonte: Adaptado de Gomes (2015), Moraes (2015), Cerqueira e Gomes (2015; 2017; 2019), Lima, Cardoso Jr e Lunas (2017), Loureiro e Souza (2019).

O volume total subvencionado pela PGPM-Bio nestes 10 anos de operacionalização (Gráfico 3) alcançou cerca de 70 mil toneladas. O gráfico indica que após queda drástica entre 2013 e 2014, verifica-se, desde então crescimento no volume subvencionado, principalmente em 2018 e 2019 (CONAB, 2019).

Gráfico 3 – Volumes da Subvenção Direta ao Produtor Extrativista (2009-2019).

Fonte: Adaptado de Conab (2019); Loureiro e Souza (2019).

Outros fatores são considerados gargalos para o acesso à PGPM-Bio. Como exemplo podemos citar a castanha-do-brasil, cujo preço de comercialização, em 2011, foi superior ao preço mínimo definido pelo governo, o que também ocorreu com o produto açaí, até 2013. Membros de organizações extrativistas indicaram a percepção de que a forma de operacionalizar o pagamento da subvenção seria muito burocrática.

Segundo depoimentos das quebradeiras de coco durante atividades em campo, dificuldades estão relacionadas à necessidade da extrativista possuir e-mail e internet para se

informar constantemente sobre mudanças no Título-35 e efetuar o cadastro no Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais (Sican)⁶⁷, e à obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) (ROMA et al., 2013), documento que identifica o extrativista e que limita o pagamento da subvenção (LOUREIRO; SOUZA, 2019, p. 7). Tais procedimentos podem se tornar onerosos em casos do agente mediador ser atravessador. A procuração pública (individual ou coletiva), repassada ao agente mediador para tramitar o processo com os documentos pessoais das extrativistas, também é considerada onerosa, chegando ao preço médio R\$ 80,00 por pessoa (individual); entre outros.

A PGPM-Bio cria uma expectativa no mercado com a possibilidade futura, de “incorporar valores socioambientais a produtos, estimular investimentos industriais no desenvolvimento de produtos com base na biodiversidade, a exemplo de cosméticos e fármacos, bem como investimentos no setor de serviços, entre outros”. Mas, para isso, existe a necessidade de ampliar o volume de recursos investido pelo governo no bônus da subvenção, e aproximar os diferentes atores sociais com objetivo de fortalecer as cadeias produtivas da sociobiodiversidade (LOUREIRO; SOUZA, 2019, p. 7).

O valor econômico dos produtos da sociobiodiversidade é calculado pela Conab. O valor da subvenção, conhecido como preço mínimo para cada produto, apresentado no Quadro 11, resulta da fórmula: $V = Q * (Pm - P)$, limitado ao **LSPA** (CONAB, 2018; GASPARINETTI, 2017, p. 7), na qual:

V = Valor da subvenção a ser paga em R\$;

Q = Quantidade líquida do produto objeto da subvenção em kg;

Pm = Preço mínimo fixado pelo Governo Federal em R\$/kg; e

P = Preço constante na nota fiscal de venda ou de compra, em R\$/kg.

LSPA: Limite de subvenção por produto por ano.

A Conab, a partir de 2016, sistematiza “estudos de conjunturas de mercado dos produtos inseridos na pauta da PGPM-Bio em um boletim trimestral”, conhecido como “Boletim da Sociobiodiversidade”, inserindo informações relacionadas a “análises do mercado de produtos extrativos, aspectos socioambientais, informações sobre os biomas e outros dados relevantes para os atores das cadeias produtivas da sociobiodiversidade”, como volume de produtos subvencionados, valores pagos por produto, número de famílias beneficiadas, número de acessos individuais e coletivos, entre outras informações relevantes (CONAB, 2020).

⁶⁷ O Sican atende aos agentes mediadores e diferentes públicos-alvo, funciona como um cadastro que agiliza os processos por meio da integração com os sistemas internos e externos da Conab (CONAB, 2018).

Quadro 11 – Preços mínimos estipulados pelo Governo Federal para os produtos da sociobiodiversidade subvencionados pela PGPM-Bio no Brasil (2019 e 2020).

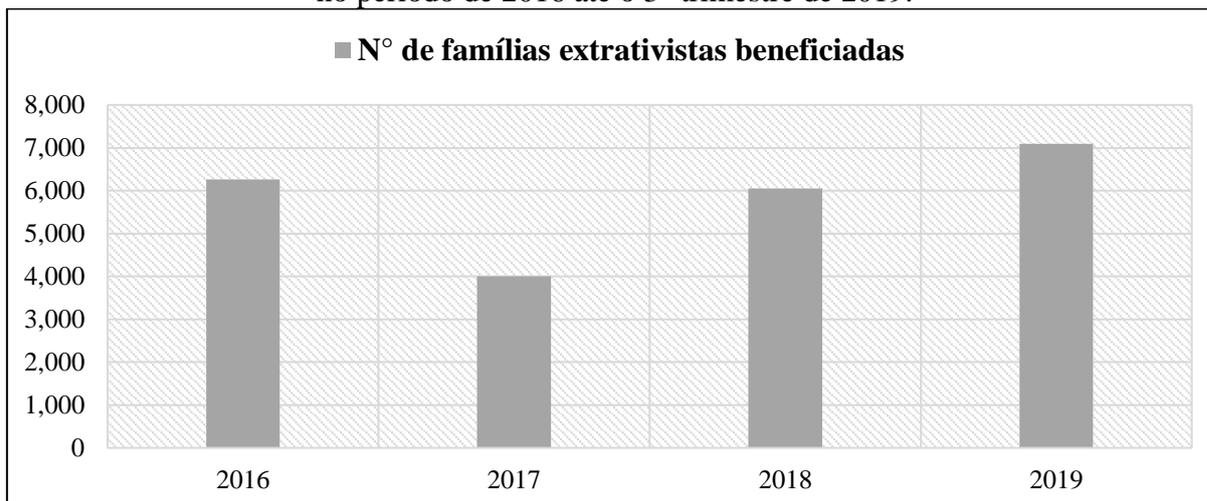
Produtos	preço mínimo (R\$)		Regiões/UF amparadas
	2019	2020	
Açaí (fruto)	1,63	1,41	Norte e Nordeste
Andiroba (amêndoa)	2,10	0,94	Norte e Nordeste
Babaçu (amêndoa)	3,04	3,82	Norte, Nordeste e MT
Baru (amêndoa)	16,11	25,50	Centro-Oeste, MG, SP e TO
Borracha natural extrativa (cernambi)	5,58	5,58	Norte (exceto TO) e Norte do MT
Buriti	1,29	1,24	Norte
Cacau extrativo (amêndoa)	7,57	7,79	AM e AP
Carnaúba cera (bruta gorda)	13,14	-	Nordeste
Carnaúba pó Cerífero (tipo B)	8,86	-	Nordeste
Castanha do brasil (com casca)	0,89	1,75	Norte e MT
	-	2,44	Amazonas
Juçara (fruto)	3,06	-	Sul e Sudeste
	-	1,98	Sul
	-	3,24	Sudeste
Macaúba (fruto)	0,76	0,40	Norte, Nordeste
	0,57	0,44	Sudeste e Centro-Oeste
Mangaba (fruto)	2,68	2,36	Nordeste
	1,68	1,91	Sudeste e Centro-Oeste
Murumuru (fruto)	0,44	1,03	Norte
Pequi (fruto)	0,62	0,47	Norte Nordeste Sudeste e Centro-Oeste
Piaçava (fibra)	2,26	2,41	Norte
	2,11	2,41	Bahia
Pinhão	3,52	3,49	Sul, MG e SP
Umbu (fruto)	0,71	0,84	Nordeste e MG

Fonte: Conab (2019), Mapa (2019).

É importante destacar a evolução dos produtos da sociobiodiversidade que têm desempenhado papel importante na economia de base florestal de forma sustentável e nos meios de vida da população em diferentes biomas (MAPA, 2019). O Gráfico 4 destaca o número de acessos pelas famílias beneficiadas pela subvenção de 2016 a agosto/2019.

Assim, os agricultores familiares, extrativistas, silvicultores, assentados de reforma agrária, aquicultores, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades quilombolas, faxinais, quebradeiras de coco babaçu e demais povos e comunidades tradicionais (CONAB, 2018) recebem a subvenção direta mediante a comprovação da venda de seu produto, geralmente por meio de nota fiscal, quando ocorrida a preço inferior ao preço mínimo fixado pelo Governo Federal (MDA; MMA; MDS, 2009).

Gráfico 4 – Número de extrativistas beneficiados pela subvenção econômica via PGPM-Bio no período de 2016 até o 3º trimestre de 2019.



Fonte: Conab (2019).

A Tabela 7 mostra a dimensão financeira por cada produto beneficiado pela PGPM-Bio desde 2016. Os quatro principais produtos subvencionados são o babaçu (R\$ 16,5 milhões); seguido pelo pequi (R\$ 5,3 milhões); pinhão (R\$ 5 milhões); e borracha (3 milhões).

Tabela 7 – Valor das subvenções pagas por produto no Brasil (2016-3º trimestre 2019).

Produto	Ano			
	2016	2017	2018	2019
	valor das subvenções pagas (R\$)			
Açaí	55.175,00	36.103,00	188.499,00	265.149,00
Andiroba	-	68.120,00	31.255,00	19.400,00
Babaçu	3.839.774,00	4.019.080,00	3.769.989,00	4.892.624,00
Borracha	1.237.840,00	476.840,00	753.997,00	567.188,00
Buriti	-	-	94.249,00	-
Cacau	14.000,00	15.667,00	-	7.016,00
Juçara	-	-	-	4.000,00
Macaúba	31.110,00	204.480,00	94.249,00	105.360,00
Mangaba	375.122,00	613.080,00	1.319.496,00	919.411,00
Pequi	28.824,00	613.080,00	1.602.245,00	3.036.817,00
Piaçava	44.544,00	-	32.378,00	-
Pinhão	3.000,00	-	1.413.746,00	3.554.701,00
Umbú	2.501,00	204.360,00	188.499,00	386.402,00
Total	R\$ 5.631.890,00	R\$ 6.250.810,00	R\$ 9.488.602,00	R\$ 13.758.068,00

Fonte: Conab (2016; 2017; 2018; 2019).

É importante destacar que o Bioma Amazônia é o mais diversificado, com os produtos açaí, borracha, cacau, piaçava e andiroba. Os estados do Amazonas (açaí, borracha, cacau e piaçava) e Minas Gerais (macaúba, mangaba, pequi, pinhão e umbu) apresentam o maior número de produtos subvencionados. Entretanto, o Maranhão se destaca pelo maior valor de subvenção e número de famílias beneficiadas.

A Conab (2019) estima que mais de 31 mil famílias foram beneficiadas, alcançando objetivos da política: “renda às populações que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais, como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica” (CONAB, 2019). Apesar da evolução nos instrumentos de políticas públicas, a implementação da PGPM-Bio enfrenta grandes desafios relacionados, principalmente, ao custo de produção que subsidia o estabelecimento dos preços mínimos na realidade local. O Quadro 12, elaborado pela Conab, sintetiza as principais ações necessárias para melhorar a eficiência da política pública (LOUREIRO; SOUZA, 2019).

É notória a importância do Brasil no cenário mundial por suas riquezas florestais e pela diversidade sociocultural e suas ações para incluir na agenda demandas dos povos e comunidades tradicionais. A criação de políticas públicas viabiliza ciclos vitais para as gerações futuras que vivem da floresta em pé, por meio do incentivo ao uso dos recursos naturais de forma sustentável. Loureiro e Souza (2019, p. 7), sinalizaram:

A relevância da diversidade socioambiental viabilizou a alteração do marco legal que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, permitindo a criação de um instrumento de política pública que ampara a comercialização de produtos florestais, garantindo renda aos produtores tradicionais com a consequente melhoria da sua qualidade de vida. (LOUREIRO; SOUZA, 2019, p. 7).

O mercado institucional para produtos extrativos vem, cada vez mais, ganhando espaço e sendo induzido por diferentes atores sociais, principalmente, por grupos ligados direta e indiretamente a diferentes formas de organização social, que vão desde os movimentos de base nas comunidades locais, até os formuladores de políticas públicas (MORAES, 2013). Esta situação é evidente no estado do Maranhão, com atuação direta de lideranças comunitárias, quebradeiras de coco, instituições locais e a Conab, que juntas buscam promover e fortalecer uma rede de apoio que agrega diferentes iniciativas implementadoras da política pública (LOUREIRO; SOUZA, 2019). A PGPM-Bio integra a vida econômica, por meio da oportunidade de renda, e impulsiona uma nova estratégia de relação social e comunitária, para garantir acesso ao esse mercado institucional que valoriza as cadeias extrativas (MORAES, 2013), como a do babaçu.

Quadro 12 – Sistematização de ações futuras para à implementação da PGPM-Bio.

Desafios	Estratégia
Orçamento operacional para PGPM-Bio	Garantir orçamento específico para o custeio das atividades de levantamento de custos de produção, eventos de capacitação, viagem de gestão e orientação e material de divulgação.
Capacitação de extrativistas e suas organizações para acesso a PGPM-Bio	Ampliar as capacitações para o entendimento das normas operacionais para o pagamento da subvenção.
Estabelecer parcerias	Formalizar parcerias para aumentar a capacidade da Conab em campo
Divulgação da SPDE	Utilizar um plano de marketing para divulgar a política nos meios de comunicação disponíveis para a população extrativista, principalmente rádio.
Facilitar os pagamentos da subvenção (PGPM-Bio) para extrativistas das regiões isoladas	Emissão de cartão extrativista “similar” ao cartão cidadão negociar com sistema de crédito cooperativos; verificar a possibilidade de utilizar cartões como o Bolsa Verde e o Bolsa Família para o depósito da subvenção.
Isenção de ICMS para os produtos da pauta da PGPM-Bio	Gestão junto ao Confaz; reunião com as Secretarias de Fazenda Estaduais para sensibilizar a necessidade de isenção do IMCS para estimular a emissão de notas fiscais do produtor da sociobiodiversidade.
Acesso ao Sican (cadastro da Conab)	Compartilhar informações da DAP no Sican; rever requisitos do Sican para adequar ao público; realizar mutirões de cadastramento.
Novos instrumentos	Estudar novos instrumentos de apoio à comercialização de produtos extrativos que contemplem as dificuldades logísticas.
Instituir grupo gestor estadual para apoio à comercialização dos produtos	Garantir espaço institucional para discutir e resolver os desafios da comercialização nos Estados.
Estratégia específica para implementação em Unidades de Conservação	Criar plano de ações para implementar a PGPM-Bio nas Unidades de Conservação.
Assistência técnica para o extrativismo	Elaborar chamadas públicas de Ater para apoio aos produtores extrativistas; incluir nas chamadas de Ater meta de acesso a PGPM-Bio.
Capacitar cooperativas e associações extrativistas em gestão	Incentivar o associativismo e cooperativismo; assistência técnica para gestão de empreendimentos da sociobiodiversidade.
Mapeamento das cadeias produtivas (oferta e demanda)	Realizar estudos de cadeias produtivas; realizar o levantamento potencial da produção extrativa; realizar o levantamento da demanda e dos canais de distribuições da produção.
Informações sobre o extrativismo	Elaborar plataforma que unifique as informações e dados sobre o extrativismo no Brasil.
Crédito para capital de giro para as organizações extrativistas	Debate junto as instituições financeiras, assistências técnica e elaboração de projetos produtivos para o efetivo acesso às linhas de crédito acessível aos extrativistas.
Aumentar a demanda por produtos da sociobiodiversidade	Plano de marketing para os produtos da sociobiodiversidade.

Fonte: Loureiro e Souza (2019, p. 16).

3.3 A PGPM-Bio no estado do Maranhão

O extrativismo do babaçu “é atividade econômica de grande relevância para os meios de vida de comunidades tradicionais extrativistas em condição de vulnerabilidade” (PORRO, 2020, p. 2). O babaçu se destaca pela grande importância econômica, social e cultural nos estados do Maranhão, Piauí e Tocantins, e pelo protagonismo das quebradeiras de coco babaçu (MAPA, 2019; PORRO 2020). As “quebradeiras” são organizadas em diferentes coletivos, como os grupos informais de mulheres, associações, cooperativas, e por meio de instituições de

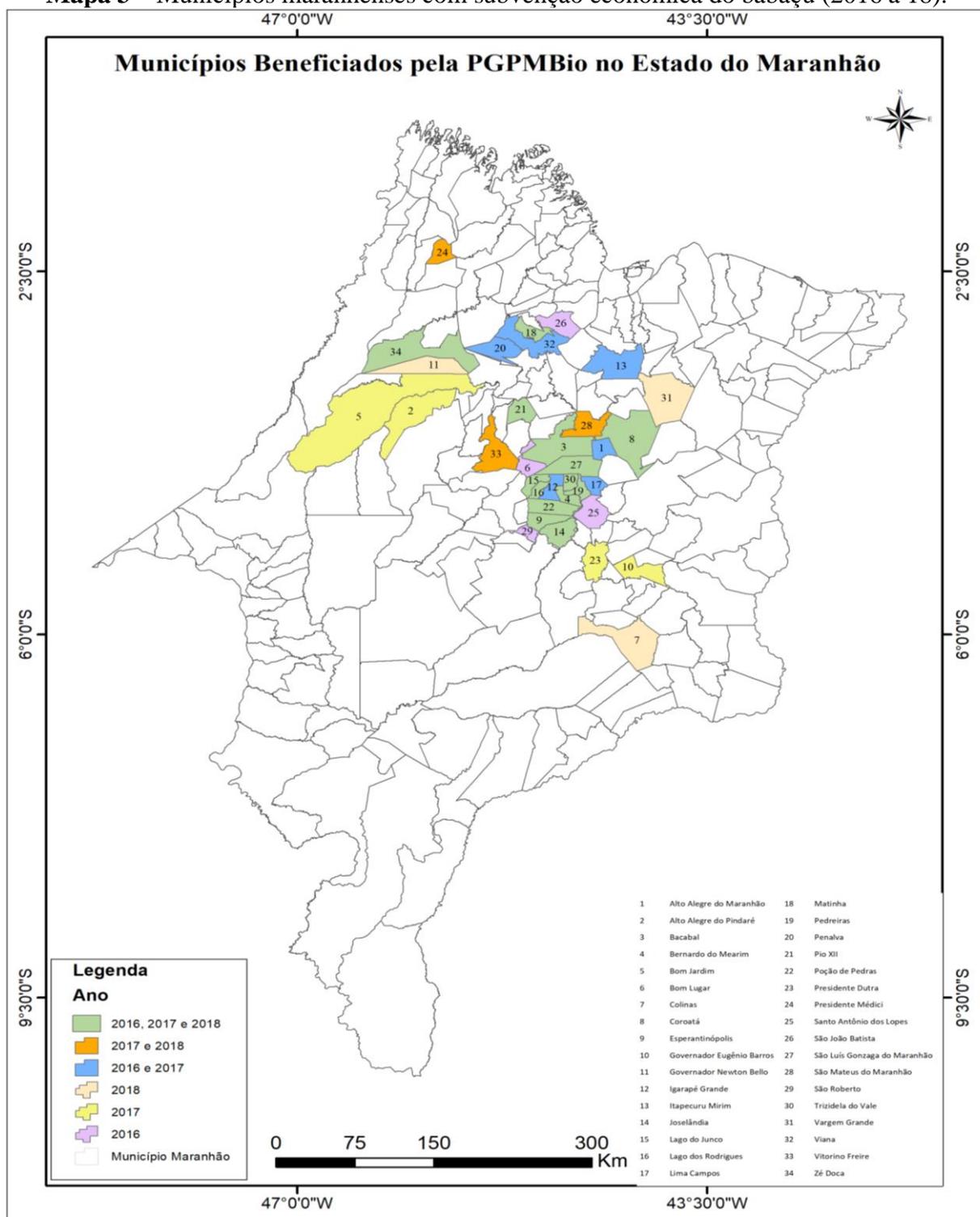
representação e assessoria com diferentes abrangências, como o Miqcb e a Assema (LOUREIRO; SOUZA, 2019; PORRO, 2020).

A economia dos produtos derivados da palmeira babaçu é vital para milhares de famílias que sobrevivem a partir dessa alternativa de renda. Em 2009, a amêndoa de babaçu foi incluída na primeira lista da PGPM-Bio, como um dos seis produtos da sociobiodiversidade recomendados à subvenção econômica (CERQUEIRA; GOMES, 2015). Contudo, a manutenção das conquistas obtidas pelas quebradeiras de coco, por meio de reivindicações em arenas de políticas públicas sociais e ambientais, que contemplam o direito ao acesso e conservação dos babaçuais, perpassa por inúmeros desafios, evidenciados ao considerarmos o desencontro de informações nos dados divulgados pelo governo federal.

O Mapa 3 indica os 34 municípios maranhenses nos quais residem as extrativistas beneficiárias dos recursos da PGPM-Bio, no período de 2016 a 2018. Na totalização dos 3 anos, observamos que na maioria dos municípios (20), não há acesso constante à política pública. Resultam dificuldades na gestão da implementação pelos prestadores de serviço (agentes mediadores) e descrença das beneficiárias, afetando a auto-identificação e valorização destas mulheres enquanto categoria social (quebradeira de coco). Tal se deve a limitações nas estratégias de divulgação e capacitação pela Conab; ao não cumprimento das normas (Título-35) pelos grupos e/ou agentes mediadores, e, conseqüentemente, a suspensão dos grupos; às dificuldades de superar burocracias documentais; e à limitação de recursos para investir nos bens tangíveis (equipamentos, material de escritório, entre outros).

Segundo os técnicos da Conab Maranhão entrevistados, a estratégia inicial de sensibilização para implementação da PGPM-Bio nos municípios, e principalmente, a divulgação e capacitação dos grupos, obedeceu a critérios de seleção que consideravam como público potencial as associações que comercializavam óleo e/ou as atuantes na operacionalização de outra política pública, por exemplo, o PAA. Ou seja, organizações com vínculo pré-existente na Conab. Posteriormente, esforços foram concentrados em municípios com maior demanda de acesso. A metodologia utilizada para sensibilizar os grupos incluiu reuniões (Entrevista com equipe técnica da Conab, 21/11/2018).

Mapa 3 – Municípios maranhenses com subvenção econômica do babaçu (2016 a 18).



Fonte: IBGE (2010), Conab (2018).

Assim, a implementação inicial da PGPM-Bio pelo órgão governamental não incluiu nos critérios de sensibilização para o acesso alguns municípios com elevada produção e comercialização de amêndoas, conforme verificado por meio das estimativas anuais do IBGE para o extrativismo do babaçu (PEVS) e do Censo Agropecuário. Ademais, não foram

envolvidas instituições de representação e assessoria local com expertise para contribuir na etapa de implementação. Estas poderiam, por exemplo, identificar grupos de quebradeiras de coco e apoiar no fomento e capacitação.

Analisando os dados oficiais, o cenário nacional atual para a produção de amêndoas de babaçu se mostra desfavorável, com drásticas reduções no número de estabelecimentos agropecuários e de volume produzido de amêndoas. Ao comparar os dados dos censos agropecuários de 2006 e 2017, o volume de extração do babaçu no Maranhão decresceu de 158 mil toneladas para 16 mil toneladas, indicando redução de 90%. O extrativismo do babaçu, que em 2006 era realizado em 58 mil estabelecimentos rurais, decresceu para 15 mil em 2017. Entretanto, até 2018, as estimativas anuais da PEVS mostram uma produção três vezes maior (PORRO, 2020), tendência que, porém, é revertida em 2019, quando os dados da PEVS se aproximam dos apontados pelo Censo.

Discrepâncias são evidenciadas ao contrastar essas estatísticas com dados da Conab referentes ao volume de amêndoas subvencionado e ao número de beneficiárias da subvenção econômica do babaçu. A Tabela 8 contrasta dados do censo agropecuário de 2017, da PEVS e da Conab para o produto babaçu, tendo como parâmetro de análise o *ranking* de dos municípios beneficiários da PGPM-Bio no período de 2016 a 2018, de acordo com o volume de amêndoas subvencionado.

A primeira coluna da tabela indica o *ranking* de municípios pelo volume de amêndoas subvencionadas pela Conab, destacando-se a liderança de três municípios do Médio Mearim: São Luís Gonzaga do Maranhão, Poção de Pedras e Trizidela do Vale. Quando analisados os *rankings* para esses mesmos municípios de acordo com dados do IBGE para os 217 municípios maranhenses (três últimas colunas), verifica-se que São Luís Gonzaga do Maranhão, que entre 2016 e 2018 foi o município com maior volume de amêndoas subvencionadas pela Conab, situa-se na quarta posição pelo Censo Agropecuário de 2017, tanto para número de estabelecimentos produzindo babaçu como para volume de amêndoas comercializadas, e na 26ª posição para o volume médio produzido entre 2016 e 2018, de acordo com a PEVS. Poção de Pedras, o segundo município contemplado pela Conab, situa-se na 6ª e 5ª posições (censo) e 3ª (PEVS). Já Trizidela do Vale, terceiro município contemplado pela Conab, posiciona-se apenas na 41ª e 21ª posições (censo) e 23ª posição (PEVS).

Tabela 8 – Contraste dos dados do Censo Agropecuário (2017), PEVS (2016-18) e Conab (2016-2018) para o babaçu, municípios do Maranhão.

ranking Conab	Municípios	PEV 2016-2018	Censo Agropecuário 2017		PGPM-Bio x Censo Agropecuário 2017				ranking estadual (ordem do município)		
		Quant. média produzida de amêndoas (ton)	Nº de estabelec. produzindo babaçu	Quant. vendida de amêndoas (ton)	Volume médio subvencionado 2016-2018 (ton)	% quant. vendida (censo) subvencionada	Nº médio de acessos (2016-2018)	% dos estabelec. com acesso	Censo 2017 Nº de estabelec.	Censo 2017 Quant. vendida	PEV quant. produzida (média 2016-18)
1	S Luís Gonzaga do MA	619,3	854	1012	589,0	58,2	533,7	62,5	4	4	26
2	Poção de Pedras	2798,0	602	781	370,0	47,4	401,7	66,7	6	5	3
3	Trizidela do Vale	695,3	102	183	254,2	138,9	222,0	217,6	41	21	23
4	Coroatá	975,3	168	128	250,2	195,4	234,0	139,3	30	30	13
5	Zé Doca	343,0	33	50	237,1	474,1	212,7	644,4	74	44	45
6	Bacabal	2359,0	947	1367	110,7	8,1	155,7	16,4	2	2	4
7	Penalva	591,7	1008	1439	94,3	6,6	102,3	10,2	1	1	29
8	Joselândia	1300,3	178	80	86,5	108,1	102,0	57,3	26	39	7
9	S. Antônio dos Lopes	998,7	357	495	82,7	16,7	42,3	11,9	10	8	12
10	Igarapé Grande	895,3	15	22	81,0	368,0	12,3	82,2	98	56	17
11	Lima Campos	366,3	52	X	74,0	ND	104,7	201,3	52	X	44
12	Bom Lugar	926,7	306	633	67,9	10,7	95,0	31,0	14	7	15
13	Alto Alegre do MA	600,3	74	50	56,0	111,9	53,3	72,1	49	43	28
14	Esperantinópolis	692,3	267	278	53,1	19,1	57,3	21,5	16	15	24
15	Presidente Médici	35,7	59	X	49,1	ND	51,0	86,4	59	X	99
16	Vitorino Freire	889,0	191	279	48,0	17,2	123,7	64,7	22	14	18
17	São João Batista	23,0	33	X	42,9	ND	62,3	188,9	73	X	107
18	Alto Alegre do Pindaré	403,0	40	42	31,4	74,7	10,7	26,7	68	45	41
19	Pio XII	531,0	268	196	31,0	15,8	73,7	27,5	15	20	31
20	Presidente Dutra	223,0	77	35	24,0	68,5	18,3	23,8	46	49	57
21	Lago dos Rodrigues	1460,7	75	107	22,2	20,8	17,7	23,6	48	34	6
22	Pedreiras	3451,3	31	62	20,7	33,3	59,0	190,3	78	41	2
23	Matinha	43,0	173	134	18,5	13,8	25,0	14,5	28	27	96
24	São Mateus do MA	184,3	64	38	17,5	46,1	55,3	86,5	55	47	59
25	São Roberto	12,3	31	23	16,6	72,2	20,3	65,6	76	55	115
26	Bernardo do Mearim	1205,0	100	261	10,3	3,9	23,7	23,7	42	17	9
27	Viana	176,7	375	298	8,9	3,0	13,7	3,6	8	12	61
28	Lago do Junco	938,3	188	479	8,1	1,7	19,0	10,1	23	9	14
29	Colinas	421,0	30	8	7,3	90,8	7,0	23,3	80	70	37
30	Vargem Grande	4699,3	246	143	7,0	4,9	12,3	5,0	18	24	1
31	Gov. Newton Bello	169,0	3	X	5,9	ND	9,7	322,2	128	X	62
32	Bom Jardim	498,0	38	37	3,9	10,5	1,7	4,4	69	48	33
33	Itapecuru Mirim	492,3	19	3	1,9	64,4	11,3	59,6	92	76	34
34	Gov. Eugênio de Barros	291,7	135	34	0,3	0,9	0,3	0,2	35	50	49
	Total	30309,3	7139,0	8697,0	2782,0	32,0	2944,7	41,2	-	-	-

Fonte: Elaboração da autora (2019). Nota: ranking Conab = ranking do volume médio subvencionado (2016-2018); ND = não disponível. Em destaque, 19 municípios do Médio Mearim (microrregião ou território).

Porro (2020, p. 5-6), elucida quatro aspectos que contribuem para discrepâncias entre fontes de dados do número de quebradeiras de coco envolvidas na atividade: a prática do extrativismo por domicílios não necessariamente entrevistados quando do censo agropecuário; a realização da atividade por mais de um membro familiar; a possibilidade de equívocos no preenchimento de formulários nos censos recentes e o apego a referências passadas sobre o contingente obtido a partir das informações do movimento social.

Considerando o censo agropecuário de 2017, os três municípios maranhenses com maior quantidade produzida de amêndoas são, em ordem decrescente, Penalva, Bacabal e Cajari. Segundo a PEVS, Bacabal ocupa a 4^o posição e Penalva o 29^o lugar em produção de babaçu. Penalva e Bacabal também ocupam, respectivamente, o 1^o e 2^o lugar quanto ao número de estabelecimentos rurais com extrativismo de babaçu. Já o município de Cajari não apresentou extrativistas beneficiárias da PGPM-Bio entre 2016 e 2018. A tabela também apresenta uma estimativa de que foram contemplados pela subvenção da PGPM-Bio cerca de 10,2% e 16,4% dos estabelecimentos rurais de Penalva e Bacabal engajados na atividade extrativa do coco babaçu, e que o volume médio de amêndoas subvencionado nestes municípios alcançou, respectivamente, apenas 6,6% e 8,1% do total por estes comercializado.

Outros casos evidenciam que não há uma correspondência direta entre os municípios contemplados pela PGPM-Bio e aqueles com maior número de estabelecimentos em que ocorre a produção de babaçu, e o volume de amêndoas comercializado. Além de Cajari, não foram contemplados pela PGPM-Bio os municípios de Chapadinha, Lago Verde, Vitória do Mearim, Monção, Pinheiro, Codó, Capinzal do Norte e Peritoró, todos estes posicionados entre os 25 municípios com maior produção de amêndoas ou número de extrativistas no estado do Maranhão, conforme dados do censo agropecuário. Por outro lado, municípios contemplados pela subvenção da Conab, como Governador Eugênio de Barros, Governador Newton Belo, Colinas, São Roberto, Alto Alegre do Pindaré, São João Batista e Presidente Médici apresentam, segundo o IBGE, produção de babaçu e número de extrativistas muito limitado, comparativamente.

O município de Zé Doca ocupa, no *ranking* da Conab, a 5^a posição, Lima Campos a 11^a, Lago dos Rodrigues a 21^a e Lago do Junco a 28^a. Contrastando os dados do censo e o acesso à política pública, observamos que Zé Doca ocupar a 74^a posição quanto ao número de estabelecimentos produzindo amêndoas de babaçu. Os dados da Conab exibem um número de extrativistas que acessam a PGPM-Bio seis vezes superior ao número de estabelecimentos rurais engajados na atividade, de acordo com o censo de 2017. Para o município de Lima Campos, que pelo censo agropecuário ocupa a 52^a posição em número de estabelecimentos com

produção de amêndoas, os dados da Conab indicam que o número médio de extrativistas contempladas pela subvenção é o dobro do identificado pelo IBGE.

Os municípios de Lago do Junco e Lago dos Rodrigues, área de atuação da Cooperativa de Pequenos Produtores Agroextrativistas de Lago do Junco e Lago dos Rodrigues (Coppalj), ocupam, no *ranking* do censo agropecuário de 2017 para volume de amêndoas comercializadas, respectivamente a 9ª e 34ª posição. Para número de estabelecimentos agropecuários na atividade, os municípios aparecem respectivamente na 23ª e 48ª posições, embora os dados da PEVS para volume produzido posicionem-nos, respectivamente, no 9º e 6º lugar no *ranking*. Observando os dados da Conab para Lago do Junco, verifica-se que apenas 1,7% do volume comercializado e 10,1% dos estabelecimentos agropecuários foram subvencionados pela PGPM-Bio. Em Lago dos Rodrigues, mesmo com outras iniciativas para garantir acesso à PGPM-Bio, apenas 20,8% do volume de amêndoas e 23,6% dos estabelecimentos agropecuários foram subvencionados.

As informações analisadas indicam, portanto, não haver um padrão na relação das três fontes (censo agropecuário, PEVS e Conab), quanto aos volumes de amêndoas de babaçu produzidos, comercializados, subvencionados, e número de extrativistas engajadas na atividade. Tais discrepâncias contribuem para o aumento da incerteza e progressivo desestímulo à atividade, que enfraquece a cadeia produtiva do babaçu e desestimula os atores sociais engajados na implementação da PGPM-Bio.

3.4 O preço mínimo da amêndoa de babaçu no estado do Maranhão

O preço mínimo por quilo de amêndoa subvencionada, segundo a Portaria MAPA nº 1039, para a safra 2008/09 foi de R\$ 1,46 permanecendo nesse valor até 2012. Em 2013, o preço mínimo aumentou para R\$ 1,80, e nos três anos seguintes, chegou a R\$ 2,49. O Gráfico 5 apresenta a variação do preço mínimo entre 2015 e 2020, ano em que a Conab estabeleceu o valor de R\$ 3,82 / kg (MAPA, 2020).

Gráfico 5 – Variação anual do preço mínimo para amêndoa de coco babaçu (2015/2020).

Fonte: Conab (2020).

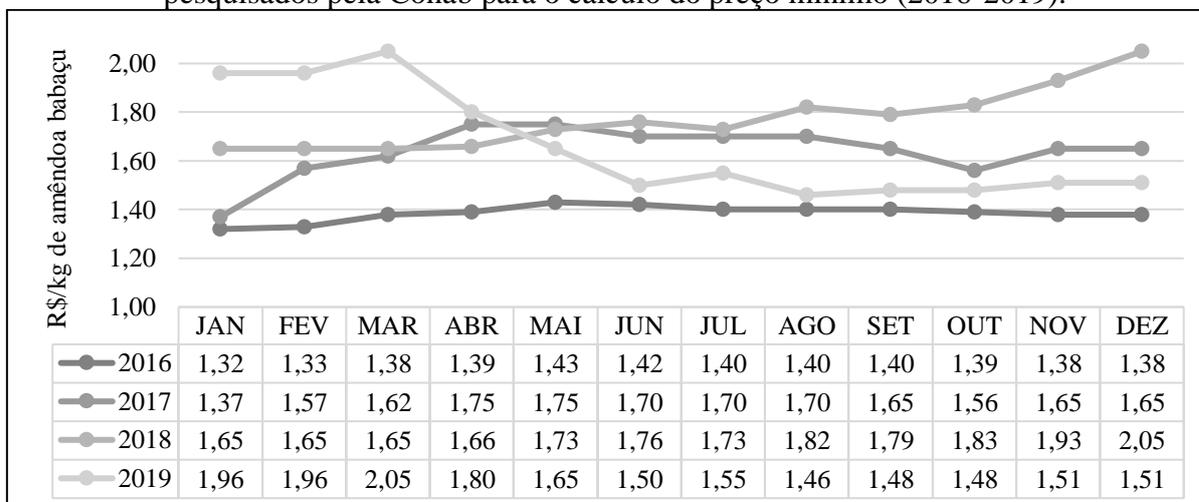
O cenário desalentador para a cadeia produtiva do babaçu refere-se ao preço médio pago por quilo de amêndoa. Conforme relatado pelas quebradeiras de coco dos municípios do Médio Mearim, no período 2016 a 2018, este preço oscilou entre R\$ 1,70 e R\$ 2,20, caindo para menos de R\$ 1,20, em 2019. Porém os preços observados nos boletins da Conab não incluem a média de preço identificadas nas iniciativas pesquisadas. Por esta razão, a sustentação do preço do babaçu a partir da subvenção da PGPM-Bio tem estimulado o engajamento das quebradeiras de coco na atividade.

O Gráfico 6 apresenta a oscilação média do preço por quilo de amêndoa entre 2016 e 2019. A Conab realiza pesquisa de preço em sete municípios: Bacabal, Caxias, Esperantinópolis, Itapecuru Mirim, Pedreiras, Viana e Zé Doca, não sendo, portanto, consultados os municípios com maior volume de amêndoas subvencionadas para o período estudado. Apesar de ocorrer uma variação significativa entre alguns municípios (CONAB, 2018), em nenhum dos municípios da área de estudo em que foi verificada a subvenção econômica do babaçu ocorreu comercialização de amêndoas com valor acima do preço mínimo estabelecido pelo governo federal. Tal fato confirma algo já de senso comum: que a amêndoa de babaçu negociada no Maranhão é em sua totalidade vendida a valores abaixo do seu custo variável de produção, constatação que indica a importância de uma política que garanta preço justo e renda para as quebradeiras de coco babaçu.

A amêndoa de babaçu é comercializada durante todo o ano, tendo o pico de safra no período de setembro a novembro. Em relação às características dos produtores, dentre uma amostra de dados retirados das bases cadastrais da Conab, em 2018, os extrativistas de babaçu participantes da PGPM-Bio, no estado do Maranhão, apresentam renda monetária mensal média em torno de R\$ 495,48, incluindo pessoas de ambos os sexos. Porém, desse total, 90% são

mulheres. Em torno de 60% destas possuem apenas o ensino fundamental incompleto, e uma idade média de 46 anos (CONAB, 2018).

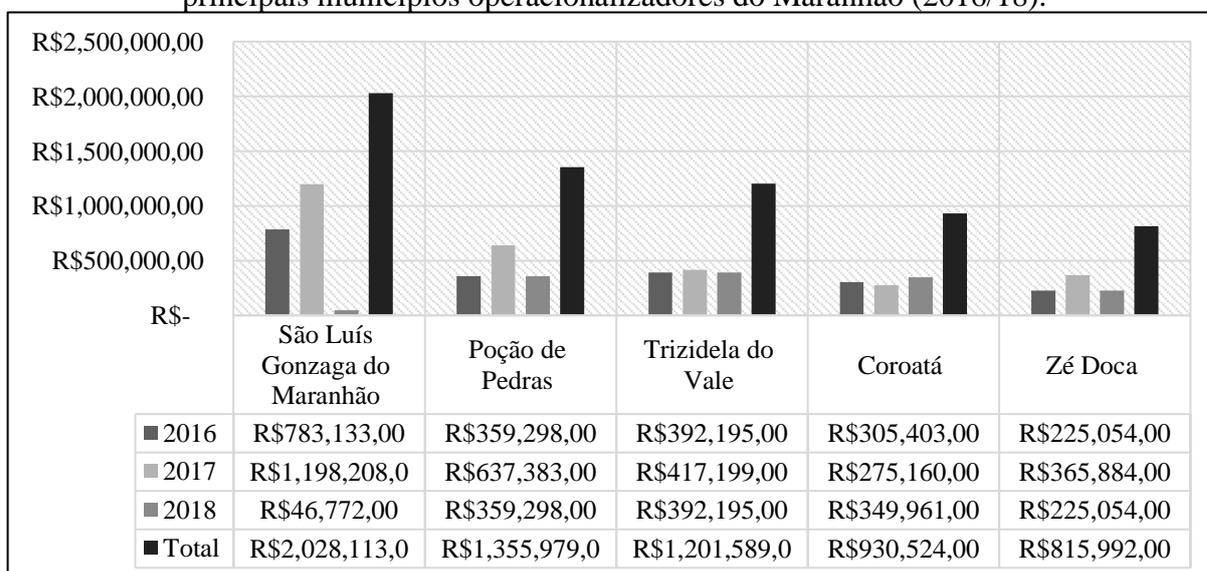
Gráfico 6 – Preço médio mensal pago por quilo (kg) de amêndoa de babaçu nos municípios pesquisados pela Conab para o cálculo do preço mínimo (2016-2019).



Fonte: Conab (2019).

Apesar dos dados do IBGE constatarem a tendência de queda na produção (IBGE, 2017; PORRO, 2019), a valorização da quebradeira de coco babaçu promovida pela política pública, por meio da valoração do produto pelo preço mínimo, é importante para estimular a permanência das famílias na atividade extrativa, cumprindo com os objetivos da PGPM-Bio e com os apelos nacionais e internacionais para a manutenção das florestas em pé. No Gráfico 7 observa-se os valores derivados da subvenção, que geram renda para as famílias e movimentam a economia local dos municípios.

Gráfico 7 – Valor total pago pela subvenção econômica ao produto amêndoa de babaçu nos principais municípios operacionalizadores do Maranhão (2016/18).



Fonte: Conab (2018).

“Devido à situação de baixo valor da amêndoa de babaçu no mercado nacional, a Subvenção Direta ao Produtor Extrativista, no âmbito da PGPM-Bio, tem contribuído com cerca de 60% da remuneração das extrativistas que acessam a política” (CONAB, 2019, p. 25). Sem a articulação das organizações sociais com as quebradeiras de coco, estas enfrentariam um mercado de preços pouco competitivos e, possivelmente, devido à pouca atratividade dos rendimentos, não desempenhariam ou abandonariam a atividade.

No ano de 2019 a PGPM-Bio subvencionou a venda de cerca 5,3 mil toneladas das amêndoas, pagando R\$ 8,7 milhões para cerca de 5,5 mil famílias que vivem do coco (CONAB, 2019, p. 25), viabilizando a permanência e até mesmo o retorno de muitas mulheres ao extrativismo do babaçu, fato relatado pelas extrativistas do Médio Mearim. Além disso, “são inúmeros os produtos e serviços derivados dos babaçuais que contribuem para os meios de vida de povos e de comunidades tradicionais, bem como de agricultores familiares, porém apenas a produção comercializada de amêndoas é reconhecida pelas estatísticas oficiais da extração vegetal” (PORRO, 2019, p. 170).

CAPÍTULO 4 – INICIATIVAS DIFERENCIADAS DE ACESSO À PGPM-BIO NO MÉDIO MEARIM

Eu sempre quebrei coco. As mulheres quebram coco pela necessidade para se alimentar. Então assim, esse recurso que vem da PGPM-Bio, nós consideramos como uma poupança. A política pública traz autoestima [...] então nós precisamos nos organizar, nos mobilizar, planejar e vê como fazer para acessar [...] Antes era para juntar aquele dinheirinho, sempre desanimadas, dizendo: ‘Eu só vou quebrar por causa disso ou daquilo’ [...] Hoje, as quebradeiras de coco, dizem: ‘o que vou fazer esse ano quando receber o dinheiro do coco?’. (agente mediadora C1, Trizidela do Vale, 2018).

Apesar de recente, a implementação da subvenção econômica para produtos da sociobiodiversidade, no âmbito da PGPM-Bio, sofreu mudanças ao longo dos anos. No Médio Mearim, em alguns casos o acesso à política pública iniciou por meio de atravessadores. Contudo, práticas indevidas resultaram em penalidades, com efeitos nas famílias agroextrativistas dos municípios de Bernardo do Mearim, Esperantinópolis e Igarapé Grande, e como consequência, a suspensão do acesso ao bônus da subvenção.

As adversidades, contudo, estimularam diferentes estratégias locais para aumentar a eficácia no acesso à política pública, promovendo articulações em rede que resultaram inclusive na criação da Comissão da PGPM-Bio do Médio Mearim, uma nova forma de organização social. Para analisar a implementação da subvenção econômica para o babaçu, esta pesquisa considerou como ponto de partida as diferentes iniciativas a partir da prestação dos serviços de agentes mediadores locais.

Neste capítulo, serão apresentadas 14 iniciativas locais inseridas em 8 categorias distintas de agentes mediadores. Este capítulo e os seguintes analisarão a atuação dos agentes mediadores e grupos para avaliar a eficácia da implementação. O estudo detalhado destas situações possibilitou análises em profundidade do efeito da implementação da PGPM-Bio na organização social. Exercícios de radar de competência individual, por agente mediador, foram realizados com a finalidade de auto avaliar as respectivas ações realizadas na implementação. A laboração com os mediadores e as atividades com os grupos ocorreram em momentos distintos, para não influenciar respostas. Apenas no momento da reflexão final os dois segmentos estiveram reunidos. Isso viabilizou a triangulação entre narrativas de diferentes atores sociais locais para avaliar os efeitos da implementação da política pública.

A seguir, são apresentadas as 14 iniciativas identificadas, reunindo 8 categorias de agentes mediadores. Cada categoria de agente mediador foi identificada por no mínimo uma e no máximo três iniciativas, conforme detalhado a seguir: C1 - sindicato (2 iniciativas); C2 –

grupo informal de mulheres (3); C3 - associações locais (2); C4 - cooperativa (1); C5 - Miqueb (1); C6 – órgãos governamentais (3); C7 – despachante autônomo (1) e C8 - comerciante mediador (1). Para cada iniciativa, são apresentados os antecedentes, motivações, estratégias na articulação inicial e amplitude, além da caracterização dos grupos beneficiários. Para preservar a identidade dos sujeitos desta pesquisa, os nomes de todos os envolvidos são omitidos.

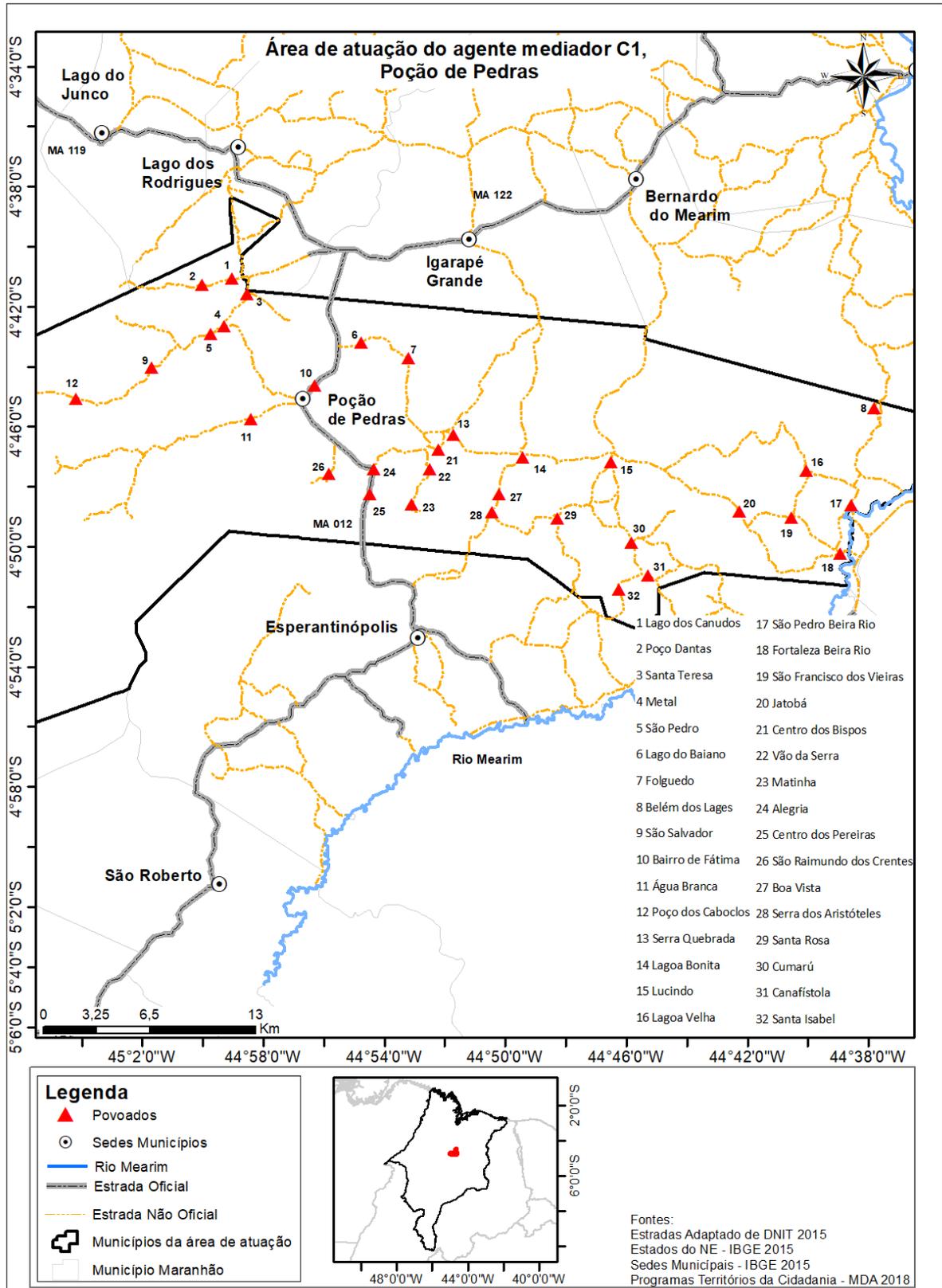
4.1 Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (C1)

As iniciativas dessa categoria, além de contribuírem com o fomento da política pública, apoiam a mobilização da base e articulam redes de atores, incluindo instituições governamentais e não-governamentais, servindo como referência para outros grupos, e propondo novas estratégias na dinâmica de sua operacionalização. Os esforços somados de diferentes atores sociais resultaram, no final de 2018, na criação da Comissão da PGPM-Bio no Médio Mearim, iniciativa dos STTR de Trizidela do Vale, Poção de Pedras e Esperantinópolis, e da Assema. As iniciativas selecionadas com atuação dos sindicatos situam-se nos municípios de Poção de Pedras e Trizidela do Vale.

4.1.a Poção de Pedras

No município, a operacionalização do acesso à PGPM-Bio na categoria C1 é articulada por uma mulher sindicalista, “*criada por uma mulher quebradeira de coco babaçu*”. A agente mediadora iniciou sua atividade em 2010 como delegada sindical e assumiu a função de diretora em 2017. Em meio a essa trajetória teve conhecimento da PGPM-Bio. A partir de 2015 se tornou referência regional no trabalho com a política pública, prestando serviços, nesse ano, para cerca de 100 extrativistas. Segundo a agente mediadora, a amplitude das articulações já atinge, em 2019 a média de 500 agroextrativistas, distribuídas por 32 comunidades em quase toda a extensão do município (Mapa 4).

Mapa 4 – Área de atuação, agente mediador C1 (sindicato), Poção de Pedras.



Fonte: Elaboração da autora (2019); Equipe técnica da Assema (2019).

A agente mediadora discorreu sobre as funções assumidas no decorrer dos anos até iniciar as articulações para implementação da PGPM-Bio:

Essa política [PGPM-Bio]⁶⁸ é o motivo de eu estar aqui. Tudo o que eu fiz do meu lado profissional foi através dessa política, porque eu era delegada sindical na época quando eu comecei a trabalhar. No primeiro mandato, ajudei muitas pessoas. Essas pessoas me cobram que eu estivesse à frente dessa instituição. Na votação participava da diretoria, o meu nome foi quase unânime para estar à frente do sindicato. Sete anos, [a partir do início das atividades sindicais] que eu estou no sindicato, era apenas a [...] [diretora de formação e organização de agricultura] [...] através do programa [política pública], tive reconhecimento na nossa regional e de muitas pessoas no Médio Mearim. Eu percebi que eu estava me tornando uma pessoa boa e conhecida no meu trabalho quando começou a chegar pessoas de fora do município e da nossa região do Mearim, por indicação da Conab, para saber como funcionava o programa, e eles me indicaram, disseram para me procurar [...] eles vieram, porque queriam desenvolver essa política no município deles [...] o babaçu lá é muito barato e as pessoas estavam queimando o coco inteiro porque não compensava fazer a extração. (agente mediadora C1, Poção de Pedras).

A mesma agente mediadora comenta sobre suas motivações para fomento da política pública e a importância para as quebradeiras de coco babaçu no Médio Mearim:

[...] hoje se eu tenho conhecimento na Conab, na Assema, no comitê e as demais de instituições foi através da PGPM-Bio. Eu comecei a me dedicar a essa política pública porque, para mim, sempre foi muito prazeroso. Quando ouvi falar [PGPM-Bio], duvidei [...] minha mãe nunca teve esse privilégio, nunca teve nada [incentivos públicos] para quebradeiras de coco. Elas quebravam coco durante o dia e vendia à tarde para comprar o pão no dia seguinte. Eu tomei um gosto tão grande pelo trabalho, justamente, porque eu sei que são pessoas que precisam, eu senti na pele pelo que minha mãe passou. Ela criou três filhos e foi fazendo esse trabalho. E a gente vai à casa delas [beneficiárias], conhece a família enquanto a gente está fazendo o processo [implementação] [...] então a gente tem esse apego e se empenha tanto por esse trabalho, porque a gente conhece a realidade das famílias. (agente mediadora C1, Poção de Pedras).

O nível amplo de articulação corrobora o apresentado no Capítulo 5, em que o município de Poção de Pedras ocupou o terceiro lugar em valores subvencionados de amêndoas de coco babaçu. Ao agregar as informações narradas pela agente mediadora com dados oficiais, para o período de 2016 a 2018, observa-se que essa iniciativa beneficiou 218 quebradeiras distribuídas em 28 comunidades. A agente mediadora, ao analisar os dados da Conab, estimou que 664.733 kg de amêndoas foram subvencionadas via sua iniciativa, com valor pago de R\$ 915.004,69, e média de R\$1,37/kg de amêndoa.

Tais informações resultam da identificação das extrativistas vinculadas à agente mediadora, com base na lista da subvenção paga às quebradeiras de coco. Ou seja, a mediadora, ao identificar o nome das extrativistas apoiadas pelo STTR, permite análises detalhadas dos

⁶⁸ A partir deste capítulo, narrativas dos agentes mediadores ou membros de grupos de beneficiárias, mantidos no anonimato, contém observações feitas pela autora, grafadas em itálico, entre colchetes.

dados oficiais vinculados a essa iniciativa. Baseado nos resultados observamos que o desempenho dos serviços prestados apresentou melhorias, conforme constatado pelo aumento no número de beneficiárias e de valores pagos pela subvenção.

4.1. b Trizidela do Vale

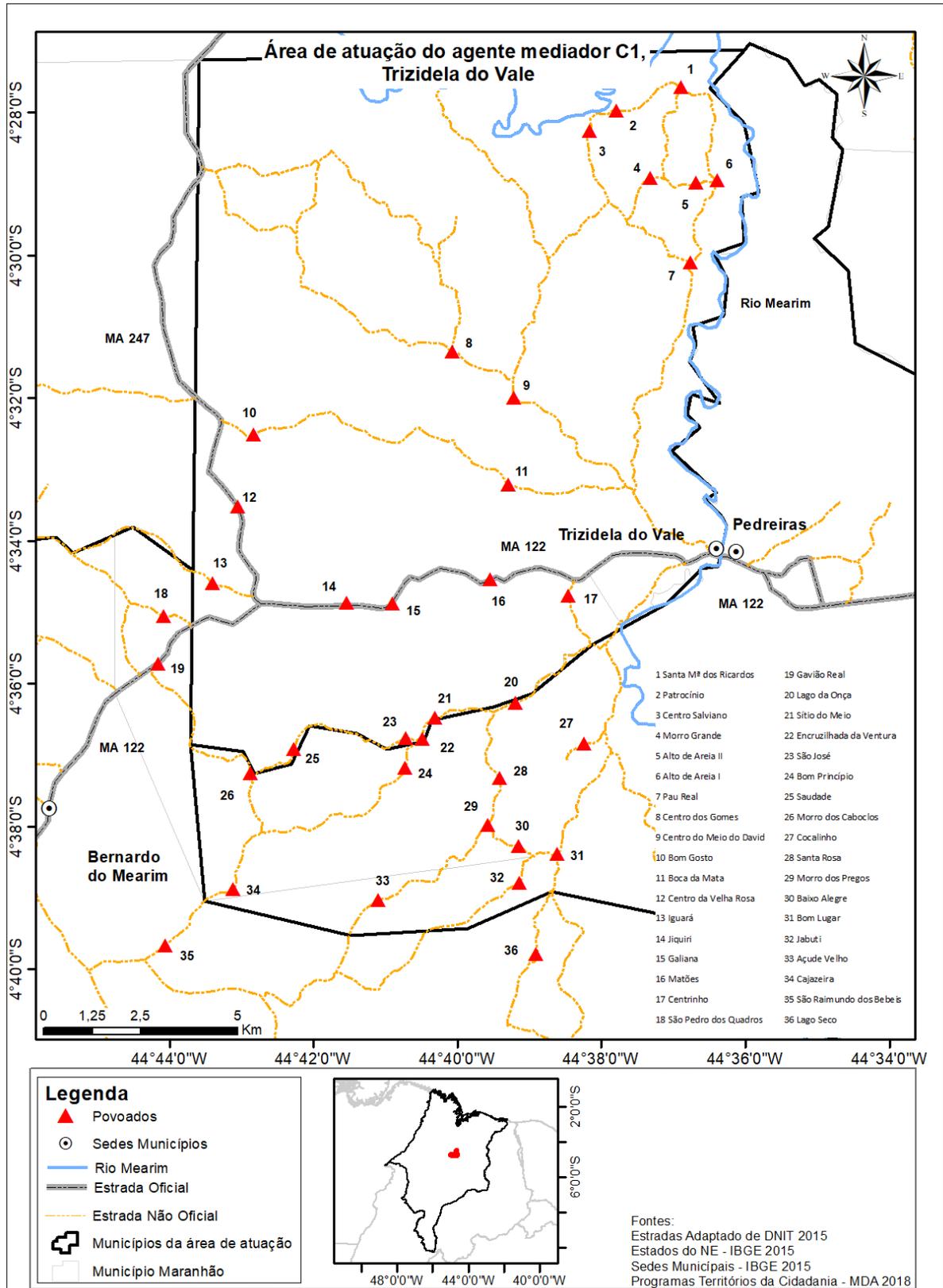
No município, a operacionalização do acesso à PGPM-Bio na categoria C1 (sindicato) se dá via coordenadoria da Secretaria de Mulheres, exercida por uma mulher que se auto identifica como quebradeira de coco. Segundo a mesma, os serviços prestados na subvenção econômica ocorrem em 40 comunidades (Mapa 5). A mediadora tornou-se ponto focal na região, referência na implementação, tanto para os outros mediadores, como para as quebradeiras de coco babaçu, instituições de representação e assessoria, e para a Conab, e narra como passou a atuar:

A minha grande preocupação foi quando um atravessador chegou na minha comunidade e disse assim: “Vamos trabalhar o dinheiro do coco?” E eu disse: “Mas que dinheiro do coco?”. E as mulheres se empolgaram muito. O presidente do sindicato já tinha me falado dessa política, mas não tinha falado como acessar a política. E uma tarde eu cheguei na comunidade e a igreja ficou lotada de mulheres. Aí um senhor chegou de carro e já foi dizendo: “Vocês têm até tal dia para fazer todo esse processo, eu venho buscar aqui e vou levar [para São Luís] a documentação de vocês”. Aí nisso, eu era presidente da associação [de moradores], precisava da documentação da associação [...] então a primeira coisa que ele [atravessador] pediu foi meu CPF. Aí, depois ele falou assim: “A gente vai ganhar muito dinheiro com isso”. Aí eu pensei: “Que política [...] que outra pessoa vem de fora e diz que vai ganhar dinheiro com isso!”. Então veio a preocupação. (agente mediadora C1, Trizidela do Vale).

Ainda segundo a mesma, sobre suas motivações para implementar a PGPM-Bio:

[...] as políticas públicas não foram construídas de qualquer jeito, teve uma luta, não foi o governo que pegou e deu na sua mão, “toma aqui, oh! Vá lá e dê para as quebradeiras”. A gente sabe que têm gargalo [...] então, meu primeiro passo, foi buscar informação sobre o que era esse programa [política] de garantia do preço mínimo. E nisso, eu fui em São Luís, peguei a informação na Conab. Então, eles falaram: “se era para vir alguém de fora para fazer a política, porque não a quebradeira de coco?” Então, na época fui eleita aqui no sindicato, e optei em fazer, como eu era Coordenadora de Mulheres [...] E aí a gente sabe, que quando se fala em políticas públicas, as pessoas se interessam muito na questão financeira, mas a gente precisava explicar para elas como era que funcionava a política. Isso é um processo bem complicado. E como eu era quebradeira de coco desde a minha infância, para mim foi algo grandioso, porque você ter um programa [política] que beneficia aquelas pessoas que mais precisam na comunidade, aquelas mulheres que estão esquecidas, que quebram seu coquinho e vendendo pelo mínimo [...]. Eu sou uma delas. (agente mediadora C1, Trizidela do Vale).

Mapa 5 – Área de atuação, agente mediador C1 (sindicato), Trizidela do Vale.



Fonte: Elaboração da autora (2019); Equipe técnica da Assema (2019).

A atividade de mobilização da base iniciou em 2013, mas o primeiro acesso ocorreu em 2014, com o envio da documentação de 15 mulheres. A associação foi referência para fomentar a política pública, mas o acesso era individual. Naquele ano, foram 30 quebradeiras de coco babaçu mobilizadas, apenas na comunidade da agente mediadora. O atravessador prestou serviços para metade (15 mulheres), definidas a partir da escolha de cada beneficiária.

Ao longo do período pesquisado, ocorreu ampliação na área de atuação, incluindo os municípios de Bernardo do Mearim e Pedreiras. Segundo informações da mediadora, complementadas pelos dados da Conab, observou-se crescimento no número de extrativistas inclusas e, conseqüentemente, na quantidade de amêndoas e valor subvencionado. A agente mediadora estimou, a partir dos dados oficiais, que a iniciativa contemplou, no período de 2016 a 2018, 207 quebradeiras de coco babaçu, em 37 comunidades. O volume de amêndoas totalizou 691.601 kg, com o valor pago pela subvenção econômica de R\$ 818.453,14. Os dados dessa iniciativa revelam que, apesar da prestação de serviços da agente mediadora ocorrer em três municípios, no período da pesquisa foram contempladas apenas as extrativistas de Trizidela do Vale.

A agente mediadora buscou estratégias de envolvimento da base beneficiária para além do acesso, principalmente, relacionadas ao uso do recurso. Além de prestar serviços via STTR, a agente mediadora, junto com a Assema, contribuiu com a ideia inicial de criar a Comissão da PGPM-Bio no Médio Mearim, da qual a mesma é presidente eleita. Essa estratégia de organização social, moldada após várias reuniões envolvendo diferentes grupos e instituições, foi pensada para reunir os agentes mediadores, tanto atuantes como com potencial para atuar, as beneficiárias quebradeiras de coco babaçu e as organizações sociais que atuam como elo no processo de implementação.

O engajamento nesse “novo pensar de organização social regional”, estimulado por uma política pública, vem promovendo reuniões constantes sobre a PGPM-Bio com instituições locais e com a base, capacitações para grupos à margem do processo, buscando parcerias e recursos para ampliar o acesso e disseminar informações para o maior número de quebradeiras de coco, visando eliminar o atravessador como elo entre a base e a Conab, mas incluir nos espaços de diálogo os comerciantes de amêndoas. Como efeito das atividades da Comissão ocorreram o acesso por grupos novos (no primeiro semestre de 2020) e o fomento de redes de atores por meio de diálogos sobre a política pública, no âmbito regional, municipal e nacional,

sendo propostas ferramentas para o acesso que condizem com a realidade das quebradeiras de coco babaçu.

4.2 Grupo informal (C2)

As iniciativas de grupos informais foram identificadas nos municípios de Pedreiras, Poção de Pedras e São Luís Gonzaga do Maranhão.

4.2.a Pedreiras

No município, a iniciativa desta categoria, na qual a representante legal se identifica como quebradeira de coco, consiste no menor grupo focalizado pela pesquisa, com cinco beneficiárias, residentes no povoado São Raimundo (Mapa 6).

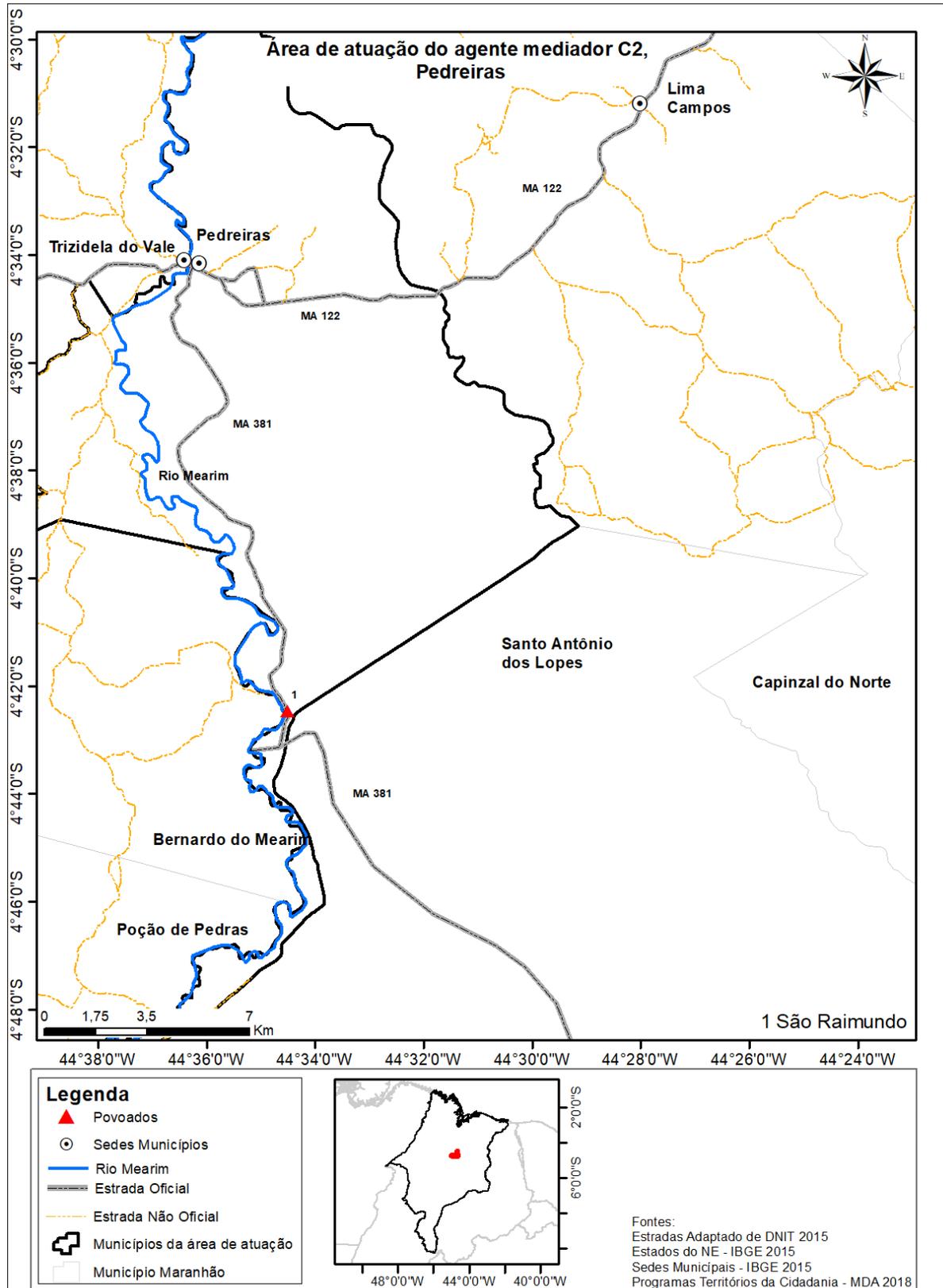
Os primeiros contatos com a PGPM-Bio foram entre os anos de 2013/2014. Na ocasião, um atravessador mobilizou 70 pessoas e criou a Associação das Quebradeiras de Coco, para atender critérios de acesso à política. Após aquela safra, a fiscalização detectou irregularidades documentais indevidas e de inclusão de beneficiárias, além da falta de compreensão sobre a implementação da PGPM-Bio. O grupo foi punido com suspensão da subvenção e afastamento do atravessador, sendo então desfeito.

Segundo o relato da atual agente mediadora, inicialmente:

[...] o atravessador e fazia o projeto [*implementação da PGPM-Bio*]. Ele não contava nada [*volume de amêndoa de babaçu*], não fazia reunião e apareceu com esse negócio dos cocos através da associação. [...] Tem a associação das quebradeiras de coco e a associação dos moradores. Teve gente que tirou mais de R\$ 1.000,00. [...] Não existia um controle de volume, [*de amêndoas para emissão das notas fiscais*] era ele que colocava a nota. Aí veio um fiscal da Conab e disse que não era mais para gente fazer com o [...] [*atravessador*], quem tinha que fazer era a quebradeira de coco. (agente mediadora C2, Pedreiras).

O grupo ficou sem acesso à política pública devido à falta de informação, principalmente relacionada a documentos necessários emitidos por outras instituições, como a DAP, procuração pública, declaração de média de preço por kg de amêndoa de coco babaçu e nota fiscal. A retomada da operacionalização para garantir o acesso à PGPM-Bio foi motivada por notícias de outros grupos que acessaram a política no Médio Mearim. Assim, em 2016, com apoio da Secretaria de Mulheres do STTR de Trizidela do Vale, município vizinho, algumas remanescentes se organizaram em um pequeno grupo informal de mulheres.

Mapa 6 – Área de atuação, agente mediador C2 (grupo informal), Pedreiras.



Fonte: Elaboração da autora (2019), Equipe técnica da Assema (2019).

Para o retorno das atividades, o sindicato realizou reuniões sobre a PGPM-Bio e enviou documentações à Conab solicitando a subvenção. Segundo o relato da agente mediadora, o grupo informal iniciou a partir da decisão de:

[...] ajeitar os papéis tudo de novo [*documentação necessária para o acesso à PGPM-Bio*]. Quem nos ensinou a fazer isso foi a [...] [do *STTR do município de Trizidela do Vale*]. Teve uma reunião de sindicato. Conhecemos a [...] [*coordenadora da Secretaria de Mulheres*]. Nós chamamos ela para fazer reunião aqui. Nós começamos a andar junto com ela. Ela levava os papéis para São Luís. E ela dizia que tinha que ter uma pessoa para entrar e ficar coordenando o grupo [*agente mediador*]. Para fazer a procuração no cartório [*representando o grupo*]. Aí eu entrei, mas eu não sabia de nada. Ela disse que eu ia aprendendo aos poucos [...] o que me motivou foi ajudar minhas companheiras que aceitaram ficar, elas são interessadas. São pessoas que quebram coco mesmo, que a gente conhece e sabe que quebra. (agente mediadora C2, Pedreiras).

Apesar das dificuldades, o grupo, como resultado das articulações, obteve o acesso à subvenção e pretende ampliar o número de beneficiárias. O volume de amêndoas e valor subvencionado mostram as dificuldades do grupo para obter recursos e enviar os processos individualmente. Para o ano de 2016, apenas 3 quebradeiras de coco foram contempladas, somando 293 kg de amêndoas e R\$ 377,97. Para o ano de 2017, a agente mediadora não soube esclarecer o motivo do não acesso, mas garantiu que foi relacionado à falta de domínio para solucionar pendências documentais.

4.2.b Poção de Pedras

O grupo foi um dos pioneiros a acessarem o programa. A Assema havia iniciado o fomento da política pública em 2010, na comunidade Lucindo, a partir da articulação de algumas quebradeiras de coco. A agente mediadora, que se auto identificou como professora, narrou como ocorreu o primeiro contato com a política pública:

Lembro que foi em 2010 [...] fomos pioneiros, os [*técnicos da Assema*] trouxeram essa informação para nós [...] no dia da primeira reunião, todo mundo ficou curioso para saber o que era isso, quando se fala em dinheiro todo mundo interessa. Aí correu a história [*notícia*], nossos grupos são assim, muita gente foi chegando, por conta do interesse de receber o dinheiro [...] fizemos um grupo com mulheres com o objetivo de ajudar elas, de informar algumas coisas, o produto que elas usavam né! E aí foi crescendo. (agente mediadora C2, Poção de Pedras).

A mediadora discorreu também sobre o processo de articulação inicial do grupo, que difere das demais iniciativas estudadas:

[...] não foi de casa em casa, a gente deu um recado para a comunidade que ia ter essa reunião, essa reunião foi em uma igreja no povoado onde vieram todas para receber essa informação. [*O técnico da Assema já te conhecia?*] Já, somos amigos de longa data. [*E como foi a proposta?*] Por conta da região nossa, ele é do povoado de Santa Rosa, ele queria beneficiar o povoado dele, e como ele não tinha associação em dias, só no povoado Lucindo, que eu sou a presidente, ele foi e me convidou. Porque para

colocar a associação em dias tinha que gastar muito; a nossa na época custou oito mil reais para colocar em dias. [...]. Os recursos saíram para cada quebradeira, foi a opção de a associação não receber, eu quis colocar a opção de cada quebradeira receber individual [...], porque uns recebem mais outros menos, então cada um recebe. [...]. Eu não sabia, mas ele me explicou um pouco, que era tudo para beneficiar a comunidade, trazer coisas boas, povo muito carente, nós somos muito carentes. Aí eu estudei um pouco, mas no começo ele ficou na frente. Eu só assinava as notas, ele que fazia, que não tinha internet na época. E ele levava para Pedreiras. Minha função era assinar e informar as mulheres da comunidade, já que eu estava mais de perto. Aí quando era dia de sair o dinheiro, ele vinha na comunidade, informava para as mulheres ir receber o dinheiro. Ele ficou uns dois anos, quando foi um tempo ele não quis mais, porque teve uma situação com as mulheres, agrada um, não agrada outro. Eu disse que não ia deixar o grupo. (agente mediadora C2, Poção de Pedras).

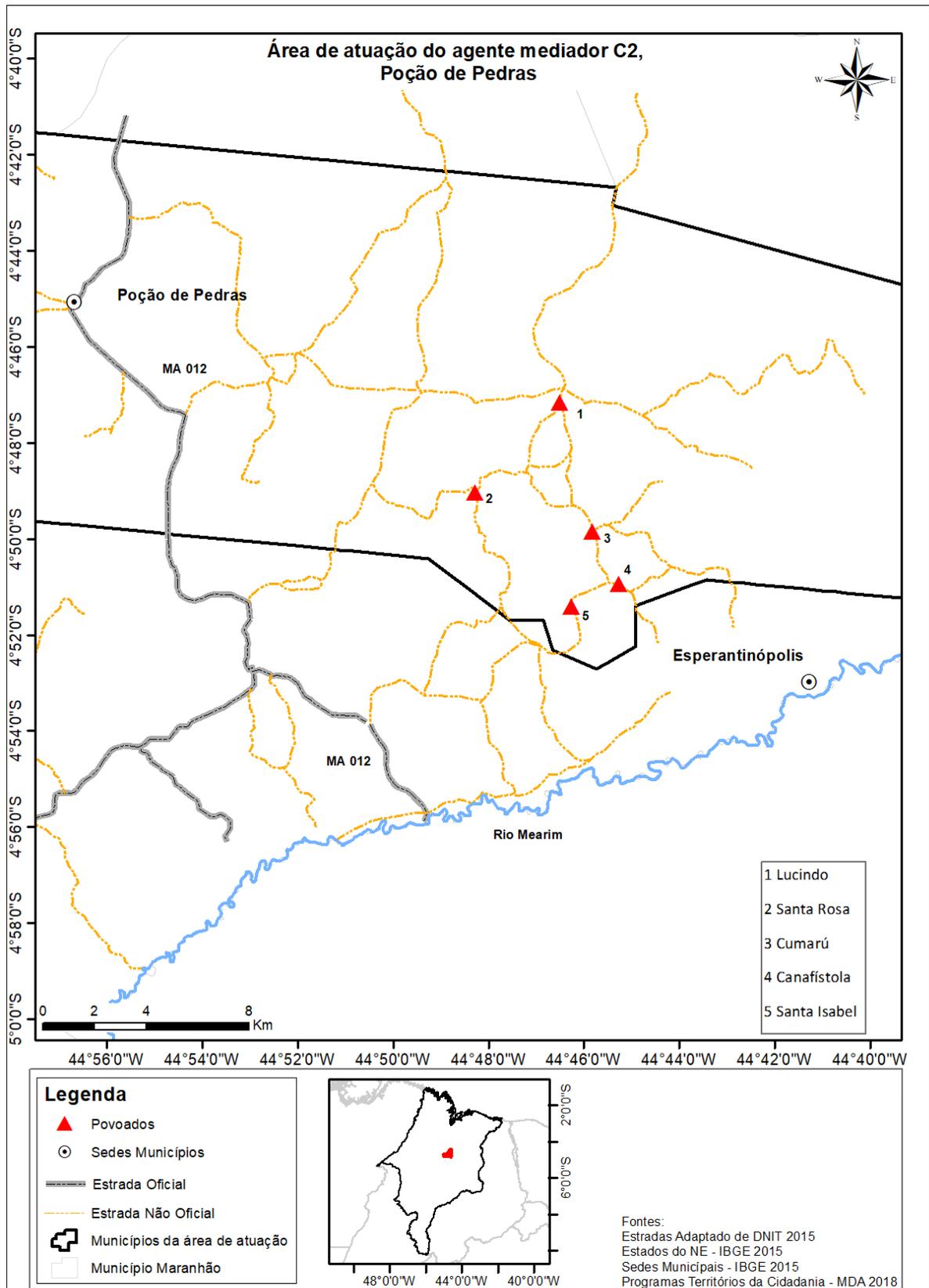
A área de atuação da mediadora (Mapa 7) abrange cinco comunidades, nas quais residem oito beneficiárias, com acesso apenas em 2018. Além destas, outras 14 mulheres são identificadas com vínculo a duas iniciativas: além do grupo informal, têm vínculo com a categoria C1 (sindicato), havendo um desacordo entre os mesmos.

As quebradeiras de coco vinculadas exclusivamente à iniciativa C2 somaram 8.776 kg de amêndoas de babaçu, com valor total pago de R\$ 9.854,23. Considerando todas as beneficiárias, o total de amêndoas foi de 20.900 kg com valor total pago pela subvenção de R\$ 19.869,70. Isso ocorre pelo fato de algumas mulheres serem sindicalizadas, sendo consideradas pelo sindicato como componentes do seu grupo.

Em 2019, esse tipo de obstáculo foi superado pela obrigatoriedade de incluir o Documento 5⁶⁹ aos processos enviados para a Conab. Ou seja, os dados oficiais mostram o nome do representante legal (pessoa física, instituição, entre outras) vinculado à quebradeira de coco, e o montante cobrado pela prestação dos serviços, com limite máximo de 3% do valor de cada nota fiscal. Antes, essa informação não era fornecida no momento da divulgação dos dados oficiais.

⁶⁹ Anexo ao Título-35, lista as beneficiárias que solicitam o bônus da subvenção, informando nome, CPF, nota fiscal, produto, quantidade e porcentagem paga aos agentes mediadores (os representantes legais).

Mapa 7– Área de atuação, agente mediador C2 (grupo informal), Poção de Pedras.



Fonte: Elaboração da autora (2019); Equipe técnica da Assema (2019).

4.2.c São Luís Gonzaga do Maranhão.

O terceiro grupo da categoria C2 apresenta como representante legal uma agente mediadora que se auto identifica como quebradeira de coco babaçu. As famílias agroextrativistas receberam apoio técnico da Assema na primeira operacionalização, em 2013, via associação local. As beneficiárias remanescentes relataram ser as primeiras quebradeiras, entre as selecionadas para a pesquisa, a acessar a PGPM-Bio, embora outros relatos indiquem que o grupo pioneiro foi o de Lima Campos, em 2011.

Segundo a agente mediadora o contato inicial com a política pública ocorreu:

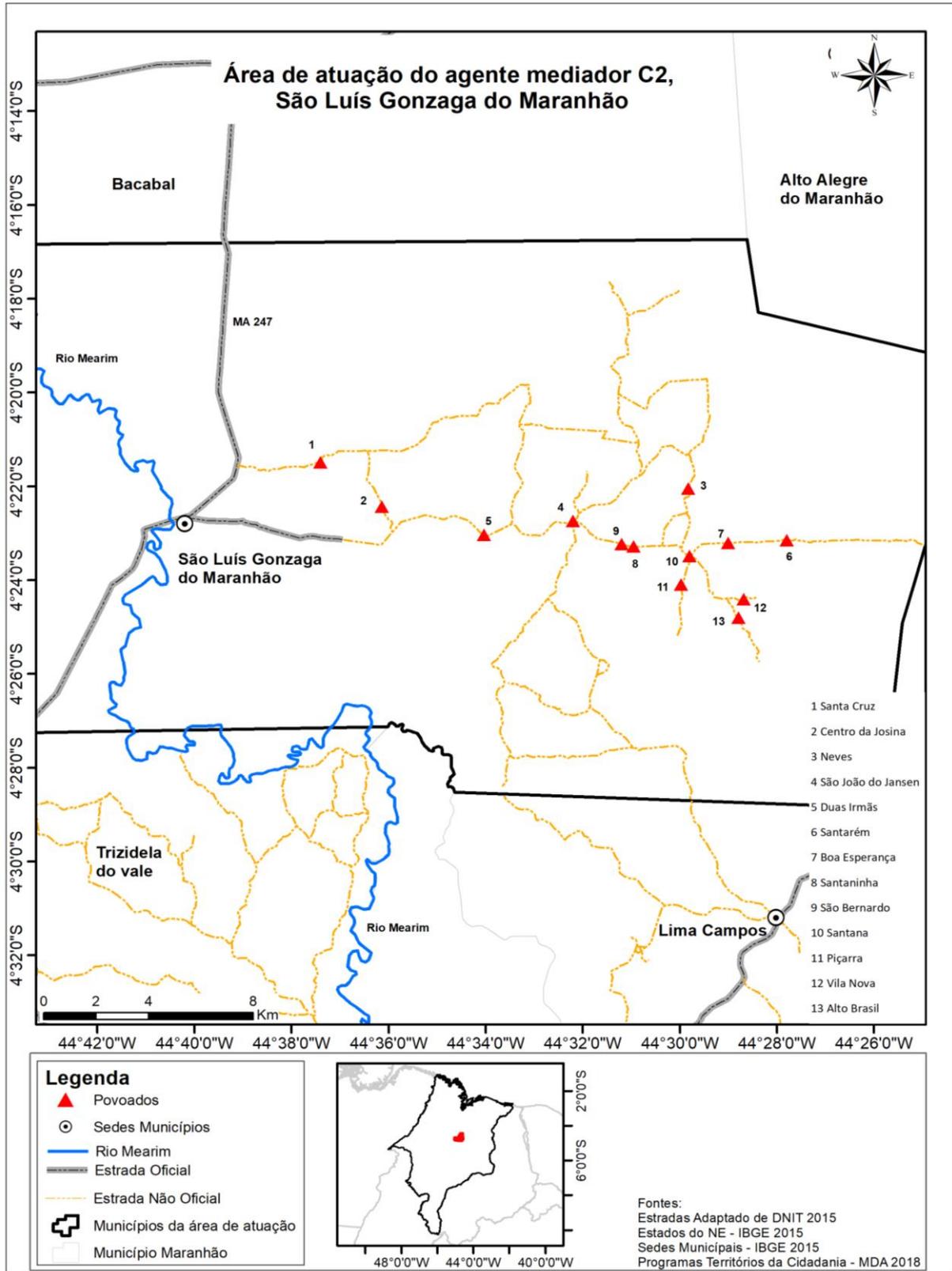
[...] numa reunião da Assema. Não sei se era para Assembleia Geral da Assema ou era alguma articulação aqui na comunidade de Santana. Teve uma reunião da Assema e um técnico informou que tinha esse programa [*política pública*] do governo, o PGPM-Bio. [...] As quebradeiras quebravam coco e recebiam subvenção, mas nem ele sabia direito do assunto. Ele disse que ia se aprofundar melhor e depois ia repassando para a gente, e assim aconteceu. Nesse dia todo mundo ficou surpreso “Será se vai dar certo a gente quebrar coco? Aí recebe o dinheiro e depois o governo ainda manda a subvenção?” A gente ficou na expectativa, sempre nas reuniões a gente colocava em pauta esse assunto, a gente foi se inteirando do assunto e preparando as mulheres para possibilidade de acessar. Na reunião da associação de mulheres quebradeiras de coco chegou um dia que falaram: “Agora quem quer? ” [...] falamos qual era a documentação necessária para fazer [...] a gente também teve capacitação na Assema de como fazer o passo a passo [...] até que em 2013 a gente acessou pela primeira vez. (agente mediadora C2, São Luís Gonzaga do Maranhão).

O primeiro processo enviado pela Associação Teixeira e Macedo incluiu documentações de 30 beneficiárias das comunidades de Santana e Santarém. Segundo a mediadora, a demanda por seus serviços supera 80 famílias em 13 comunidades (Mapa 8). De acordo com dados oficiais, em 2015 foram contempladas 11 beneficiárias de 5 comunidades e em 2016 foram 48 quebradeiras em 9 comunidades (CONAB, 2019).

Agente mediadora discorre sobre as motivações para a implementação:

[...] foi um pouco difícil, porque muita gente não acreditava e achava quase impossível; [...] fui fazendo, sempre trabalhei na associação de mulheres. Primeiramente, eu trabalhei aqui no grupo de Santana [...] depois a gente fundou a MTQC. Eu sou quebradeira de coco. A gente percebe que o coco não é muito valorizado, mas quebrando o coco nós conseguimos um dinheirinho [...] trabalhar com coco é difícil, a PGPM-Bio incentivou as mulheres [...] na luta pela preservação dos babaçuais, que está sendo devastado, e para melhorar mesmo a vida dos extrativistas, porque o preço da amêndoa é muito barato. (agente mediadora C2, São Luís Gonzaga do Maranhão).

Mapa 8 – Área de atuação, agente mediador C2 (grupo informal), São Luís Gonzaga do Maranhão.



Fonte: Elaboração da autora (2019); Equipe técnica da Assema (2019).

No ano de 2015, apenas cinco comunidades foram beneficiadas, com 2.365 kg de amêndoas subvencionadas em valor total de R\$ 3.287,35. As informações dessa iniciativa (extrativistas vinculadas) e dados oficiais da Conab indicam 44 beneficiárias em 9 comunidades, com volume de amêndoas estimado em 77.292 kg e valor da subvenção econômica de R\$ 117.217,68. A mediadora narra suas dificuldades para enviar processos:

[...] o vínculo [*a mediadora é diretora da Assema*] com a Assema facilitou bastante para a gente, porque nós estávamos lá todo dia e qualquer dúvida os técnicos ligavam para Conab. [...] Depois que eu saí da direção da Assema ficou mais difícil. Quando eu estou aprendendo de um jeito [*as normas do Título-35*] aí muda tudo, eles [*Conab*] podiam, pelo menos, dar um treinamento para a gente, mas não, só muda e pronto. Eu falo [*para as quebradeiras de coco do grupo*] que não sei até quando vou conseguir [*operacionalizar a política pública*]. [...] Falo para elas olharem e aprenderem, [...] nenhuma tem interesse, [...] as mulheres têm dificuldade na escrita e na leitura, [...] termina não indo para frente. Então, se a gente parar elas podem procurar o sindicato que já trabalha com as extrativistas, [...] lá eles pagam uma pessoa para trabalhar com isso [*PGPM-Bio*]. [...] E elas pagam o sindicato, lá tem internet, computador e impressora, mas elas têm resistência e não querem que o sindicato faça, porque quando eu faço elas ficam em casa e não precisam sair, elas preferem assim. (agente mediadora C2, São Luís Gonzaga do Maranhão).

4.3 Associação local (C3)

O acesso à PGPM-Bio por meio de associação local foi identificado em dois municípios: Esperantinópolis e Pedreiras, nos quais os agentes mediadores foram apoiados pelo mesmo atravessador (comprador de babaçu). As iniciativas ocorrem de forma individual, mas nessas localidades, atravessadores vincularam o acesso à necessidade de um CNPJ para incluir possíveis beneficiárias. Essa condição de inclusão via organização perdurou mesmo após a saída dos atravessadores, e o bônus da subvenção paga às famílias agroextrativistas era em parte utilizado para cobrir mensalidades e a prestação dos serviços do agente mediador.

4.3.a Esperantinópolis

A agente mediadora na implementação da PGPM-Bio no município se auto identificou como quebradeira de coco e compradora de amêndoa de babaçu (quitandeira) na comunidade, tendo iniciado as atividades em 2015, com apoio de um atravessador. O grupo recebeu as primeiras informações sobre a política via atravessador, em reunião realizada no colégio da comunidade Centro do Pedrão. Na ocasião, não houve sucesso na articulação, pois nenhuma mulher aceitou a inclusão. A mediadora narrou sobre as primeiras articulações para a formação do grupo:

[...] uma mulher chegou aqui, falou que um homem veio aqui no colégio, fez uma reunião e falou que tem um projeto do coco. [...] Ele convidou para participar, mas mulheres não quiseram, porque elas não entenderam o que ele falou. Eu fui lá saber

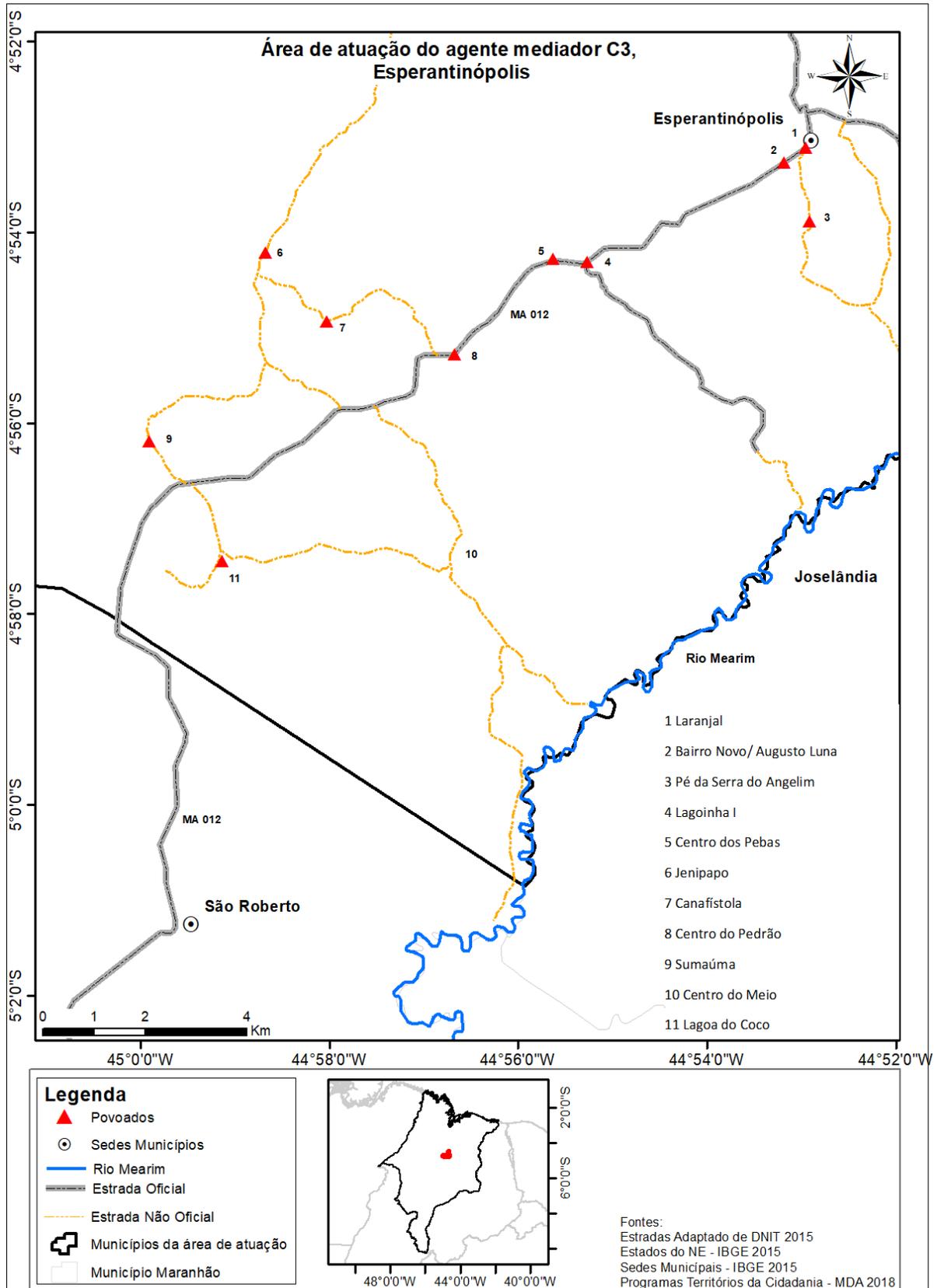
dele *[atravessador]* como era, porque elas não souberam explicar. Ele falou: “ajeita as mulheres lá domingo que eu vou fazer uma reunião na tua casa. [...] Veio ele e mais 15 mulheres, [...] ficou certo de fazer xerox *[dos documentos pessoais]* e eu ia ficar comprando o coco para ele. [...] As mulheres vendiam para mim e eu passava para ele [...] era R\$ 1,50 que eu comprava das mulheres e vendia a R\$ 1,70 para ele. [...] Foi o que todo mundo combinou [...] e a gente dava R\$ 100,00 para ele quando saía o dinheiro [...] foram duas ou foram três que nós tiramos com ele *[acesso a PGPM-Bio]*. Eu parei de fazer com ele *[atravessador]*, porque um dia fui em Pedreiras resolver alguma coisa, [...] ele veio aqui, fez uma reunião na Igreja Católica e disse que não era para as mulheres vender coco para mim [...] porque eu vendia coco para outro comprador. [...] Ele demorava e eu não podia ficar com o coco parado. Eu fui lá, disse para ele “não quer comprar meu coco, também não vou mais fazer *[articulação para o acesso a política]*, não vou mais ajudar, vou procurar fazer por minha conta, já que eu vendia coco para outro, vou procurar fazer sozinha [...] aí eu fui lá na Conab. (agente mediadora C3, Esperantinópolis).

A área de atuação da mediadora inclui 11 comunidades, apresentadas no Mapa 9, localizadas próximo à residência da mediadora, na comunidade Centro de Pedrão (5). A mediadora discorre sobre as motivações para continuar as atividades após se desvincular do atravessador, e as estratégias para prestar o serviço por conta própria:

Não entendo o que é PGPM-Bio [...] eu chamo de projeto do coco. Eu acho muito importante, trabalha todo mundo junto, faz um movimento, traz muita renda para a gente que quebra o coco e vende, depois ainda recebe um dinheiro. Antes desse projeto do coco, as mulheres quebravam menos coco, porque as pessoas já estavam com bolsa escola, ninguém ligava para coco. [...] Quando começou o projeto todo mundo se interessou a quebrar [...] agora todo mundo quebra. [...] Eu não acho muito difícil de fazer elas receberem o dinheiro, mas tem mulher que se interessa bem para quebrar e receber, tem muitas mulheres que já quebrava, muito mesmo, por conta do carvão, para fazer o azeite e para fazer o sabão. Eu sabia que podia colocar o projeto das quebradeiras de coco para frente, só não sabia como era, como é que eu ia começar a fazer por minha conta. Aí eu fui lá na Conab [...] cheguei lá, conversei como é que eu podia colocar o projeto da quebradeira de coco por minha conta, em 2015. *[O técnico]* falou faz assim: “basta você pegar o nome da associação e o nome da presidente e trazer para nós”. Mas não deu certo, porque o presidente não quis. Eu voltei na Conab e ele falou assim: “mulher, faz assim, já que tem um grupo de mulher, faz uma associação”. Eu fiz essa associação. Com os cadastros das mulheres feitos, eram 16 mulheres na associação no começo. Depois de 4 meses nós recebemos. (agente mediadora C3, Esperantinópolis).

Apenas 3 mulheres foram beneficiadas em 2015, acessando o valor total de R\$ 2.997,14 para 2.011 kg de amêndoas. No ano seguinte (2016) o grupo atingiu 45 mulheres e 1 homem, somando R\$ 75.420,35 para 63.077 kg de amêndoas. Em 2017, apenas uma liberação foi efetuada, remanescente do ano anterior. No último ano avaliado (2018), 57 mulheres e 2 homens receberam o valor de R\$ 88.895,88 para 54.874 kg de amêndoas.

Mapa 9 – Área de atuação, agente mediador C3 (associação), Esperantinópolis.



Fonte: Elaboração da autora (2019); Equipe técnica da Assema (2019).

4.3.b Bernardo do Mearim, Pedreiras e Poção de Pedras.

Nessa outra iniciativa C3, a agente mediadora identificou-se como funcionária (merendeira) na escola da comunidade e presta serviços em três municípios. O grupo iniciou as atividades na safra de 2013/2014, por intermédio de atravessador e colaboração da atual agente mediadora. Inicialmente, eram articuladas apenas comunidades do entorno do povoado de Santa Cantídia, em Pedreiras, pela Associação dos Moradores. Apesar das dificuldades e da relação conturbada, as informações iniciais sobre a política pública possibilitaram a continuidade das ações. A mediadora destaca a relação com o atravessador e suas motivações sobre o início da implementação da política pública:

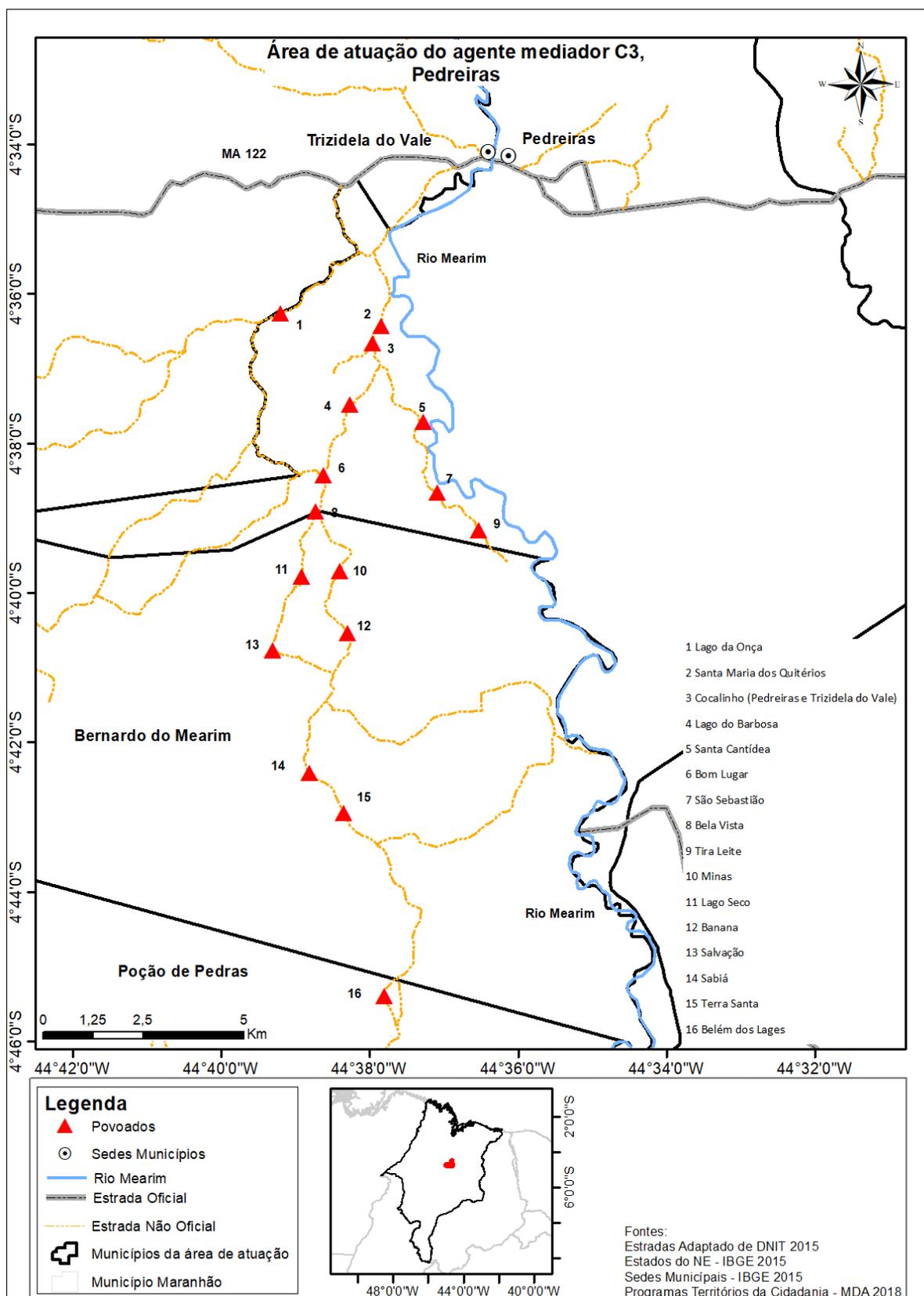
A gente começou, tinha um atravessador, ele que fazia isso para a gente. Depois que houve um problema aí [...] muita coisa que aconteceu foi por falta de conhecimento. Na realidade eu fazia o controle [*organizava a documentação*] desse pessoal [*“quebradeiras de coco”*] que vinha para cá dizendo que tinha direito. Eu fazia o controle, entregava para ele, e o que que acontecia? Na hora quem quebrava muito ou pouco eu entregava a papelada para ele. Aí na hora de receber o dinheiro do coco, aquelas que não quebravam muito recebia muito e acho que as que quebravam muito recebia pouco. Foi aí que a gente viu que essas coisas estavam erradas e começou a tentar fazer do modo certo. Então foi pela necessidade das mulheres, porque tinha alguém fazendo errado, roubando, [...] gente que não era para receber dinheiro, estava recebendo, e elas estavam insatisfeitas com isso. Foi que houve o problema que o programa foi suspenso [2015]. Aí quando eles voltaram novamente elas não quiseram mais trabalhar com ele não, pediram para o pai [*presidente da associação*] “você vai lá em São Luís, na Conab, se informar lá como é essas coisas” [*como funcionava a PGPM-Bio*]. Quando ele voltou ele disse assim: “olha, ele [*atravessador*] estava falsificando assinatura no ofício”. (agente mediadora, C3, Pedreiras).

Os serviços prestados a partir de 2016 incluíram as comunidades dos municípios de Pedreiras, Bernardo do Mearim e Poção de Pedras (Mapa 10). Sobre sua atuação em diferentes municípios, a agente mediadora destacou que:

Primeiro eu comecei isso aqui no município de Pedreiras, e depois vieram as mulheres do município de Bernardo do Mearim e Poção de Pedras. [*Você encaminha tudo por Bernardo do Mearim?*] Não, eu encaminho por Pedreiras, o ofício e a pesquisa de preço é tudo por Pedreiras. Eu acho que eles colocaram o meu nome por Bernardo justamente por eu fazer parte de um grupo no município. (agente mediadora C3, Pedreiras, grifo nosso).

Os relatos da mediadora indicam que no primeiro ano (2016) o grupo era formado por 121 mulheres. Em 2017 eram 113, e em 2018, 92 mulheres. Analisando dados da Conab para extrativistas vinculadas à iniciativa em 2016, 46 mulheres faziam parte da associação, no município de Pedreiras, pagando mensalidades no valor de R\$ 5,00, e 57 quebradeiras foram beneficiadas. O desempenho dos serviços prestados foi evidente ao se constatar que, no último ano (2018), 90 quebradeiras foram beneficiadas, para uma média, nos três anos, de 64 beneficiárias, residentes em 13 comunidades contempladas.

Mapa 10 – Área de atuação, agente mediador C3 (associação), Pedreiras.



Fonte: Elaboração da autora (2019); Equipe técnica da Assema (2019).

Os dados destacam uma oscilação no número de beneficiárias e volume de amêndoas subvencionadas, com crescimento significativo no último ano. Os volumes de amêndoas subvencionadas somam 112.825 kg e R\$ 143.472,13. Apesar da eficácia na atuação, a agente mediadora relatou dificuldades, relacionadas ao manuseio da internet para o cadastro no Sican e emissão de notas fiscais. Essas etapas são realizadas por terceiros e geram custos pontuais em todos os envios de processo à Conab.

4.4 Cooperativa (C4)

O acesso à PGPM-Bio por cooperativa ocorreu via Coppalj, organização social fundada por agroextrativistas dos municípios de Lago do Junco e Lago dos Rodrigues, que produz e comercializa óleo de coco babaçu orgânico nos mercados nacionais e internacionais, atendendo demandas das indústrias de cosméticos, e contribuindo com assistência técnica e extensão rural, com apoio da Assema, para as famílias agroextrativistas, por meio de cursos, reuniões, intercâmbios, entre outras iniciativas.

A Coppalj, com apoio das instituições de representação e assessoria, principalmente a Assema, foi beneficiária das primeiras articulações sobre a política pública, realizadas pela equipe técnica da Assema, no ano de 2011. Segundo o agente mediador, gerente administrativo e de produção da cooperativa, o fomento ocorreu:

[...] por uma necessidade da própria cooperativa, chegou em 2011 para nós. A cooperativa não passava por um momento muito bom de produção do babaçu naquele ano, a gente estava perdendo espaço para os atravessadores da região em função do preço e da qualidade da amêndoa. [...] Existem outras pessoas que compram babaçu e essas pessoas não tinham muito interesse na qualidade do babaçu. [...] A PGPM-Bio foi uma das atividades para fazer com que a gente voltasse a aumentar nossa produção. [...] Foi aí que nós começamos e, nesse dia, foi o primeiro dia que eu ouvi falar na política, [...] traçamos uma meta de acessar essa política, ir buscar informações. [...] Nós tivemos um curso lá na Assema de como acessar essa política, com o técnico que prestava serviço para a cooperativa. Ele disse que tinha que organizar documentação, tinha que ter um cadastro familiar e um da pessoa jurídica na Conab. (agente mediador C4, Lago do Junco e Lago dos Rodrigues).

A atuação do mediador, via serviços prestados pela Coppalj, contemplou comunidades dos municípios de Lago do Junco e Lago dos Rodrigues (Mapa 11).

O acesso à PGPM-Bio promoveu diversas oportunidades como a fidelidade de venda direta das amêndoas de babaçu pelos extrativistas para a cooperativa e o possível fechamento de contratos com empresas utilizando o preço mínimo do babaçu como norteador na negociação. Outras motivações foram narradas pelo mediador:

[...] a política veio para fortalecer as famílias, melhorar o preço da produção na nossa região, veio melhorar e mudar a qualidade de vida. [...] As famílias vão se sentir mais

fortalecidos para preservar o babaçu na região de mata que prevalece na nossa região do Médio do Mearim. O preço ainda não é justo, mas tá próximo do preço justo. As famílias tiveram interesse de acessarem a política, porque elas iam ter esse recurso pela produção delas e pelo trabalho que elas fazem, não só pela renda, mas pelo trabalho social e ambiental que elas fazem pelas comunidades da região. (agente mediador C4, Lago do Junco e Lago dos Rodrigues).

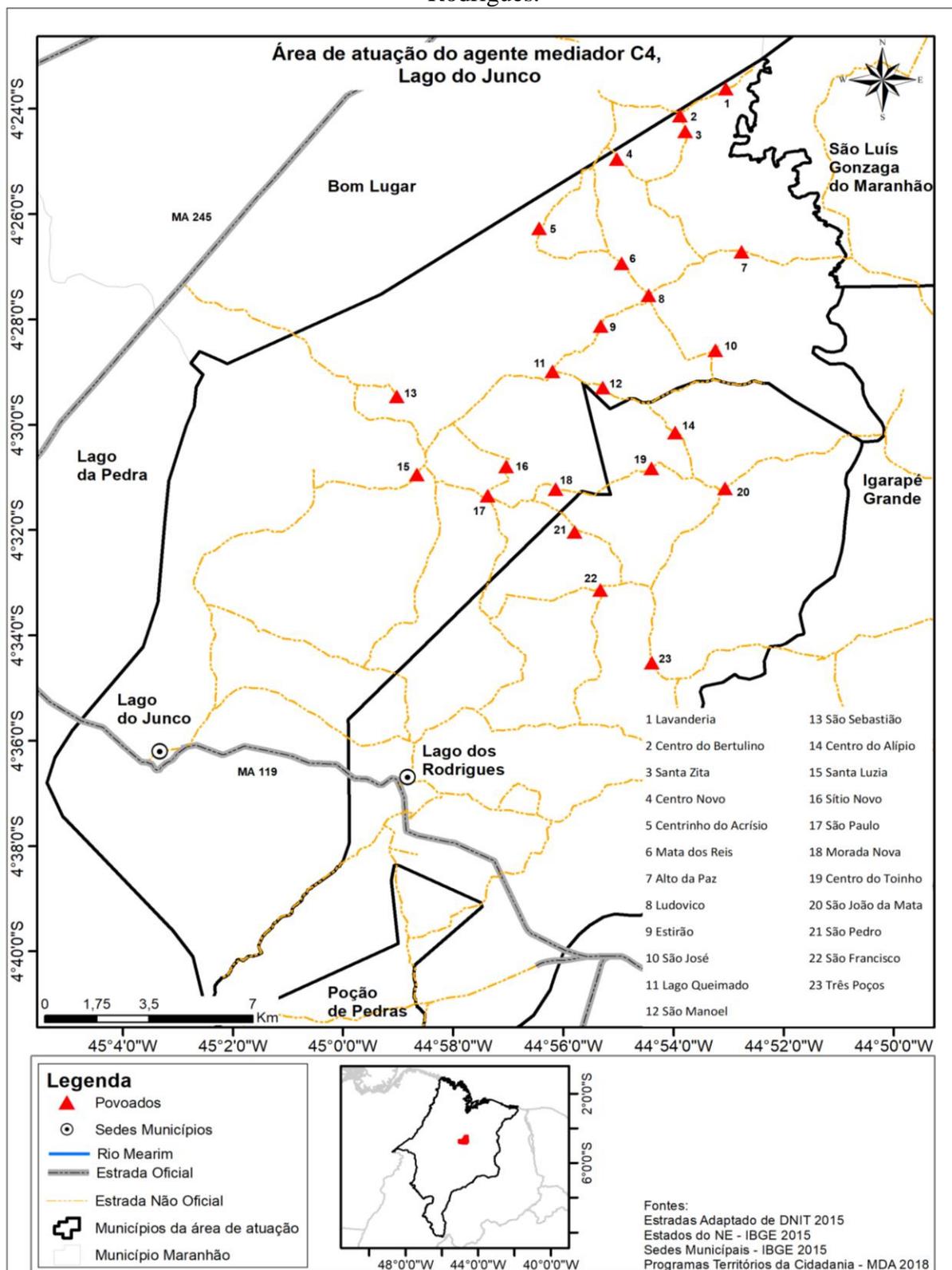
As informações sobre a política pública eram novas para a Coppalj. A adaptação da realidade local ao normativo se tornou um entrave para o acesso. O babaçu tem função de moeda e a comercialização das amêndoas ocorre nas cantinas, estabelecimentos comerciais com ampla variedade de produtos. Os extrativistas vendem sua produção, em quilos de amêndoas, para as cantinas, e essas, por sua vez, pagam em dinheiro ou em produtos, a preços mais baixos do que na concorrência.

Os controles da comercialização são feitos pelos cantineiros⁷⁰ em cadernos manuais atendendo a dois públicos definidos: sócios e não-sócios. As articulações dos extrativistas e os acessos a PGPM-Bio foram narrados pelo mediador:

[...] a cooperativa não queria deixar ninguém que fornece amêndoa de fora. Toda essa parte operacional de saber como acessar a política, de organizar as famílias nas comunidades, o primeiro levantamento de sócio e não sócio [...] tudo isso nós fizemos em 2011. No ano de 2012 as famílias tiveram o primeiro acesso, eram mais de 50 famílias, na verdade talvez chegasse a 80 famílias, eram sócios e não sócios. [...] A gente organizou, só que na época tinha pessoas que não conseguimos fazer o cadastro. A gente tinha dois diretores liberados que recebem uma ajuda de custo para fazer toda essa parte burocrática da cooperativa [...] e os outros diretores, são 12 no total. [...] Uma das estratégias da cooperativa ficou pela direção dos diretores que organizavam as reuniões locais na cantina e onde tinha os espaços que as famílias estavam reunidas. [...] Nós acessamos de 2012 a 2016. A gente falou da política para as famílias, que essa política já existia no Brasil [PGPM] e que depois de muitos anos os movimentos sociais e outras organizações que trabalham com os produtos da sociobiodiversidade e tinham prejuízo na sua produção e mereciam ter um preço mínimo garantido pelo governo [PGPM-Bio]. (agente mediador C4, Lago do Junco e Lago dos Rodrigues).

⁷⁰ Moradores da comunidade, responsáveis pela gestão e atendimento das cantinas.

Mapa 11 – Área de atuação, agente mediador C4 (cooperativa), Lago do Junco e Lago dos Rodrigues.



Fonte: Elaboração da autora (2019); Equipe técnica da Assema (2019).

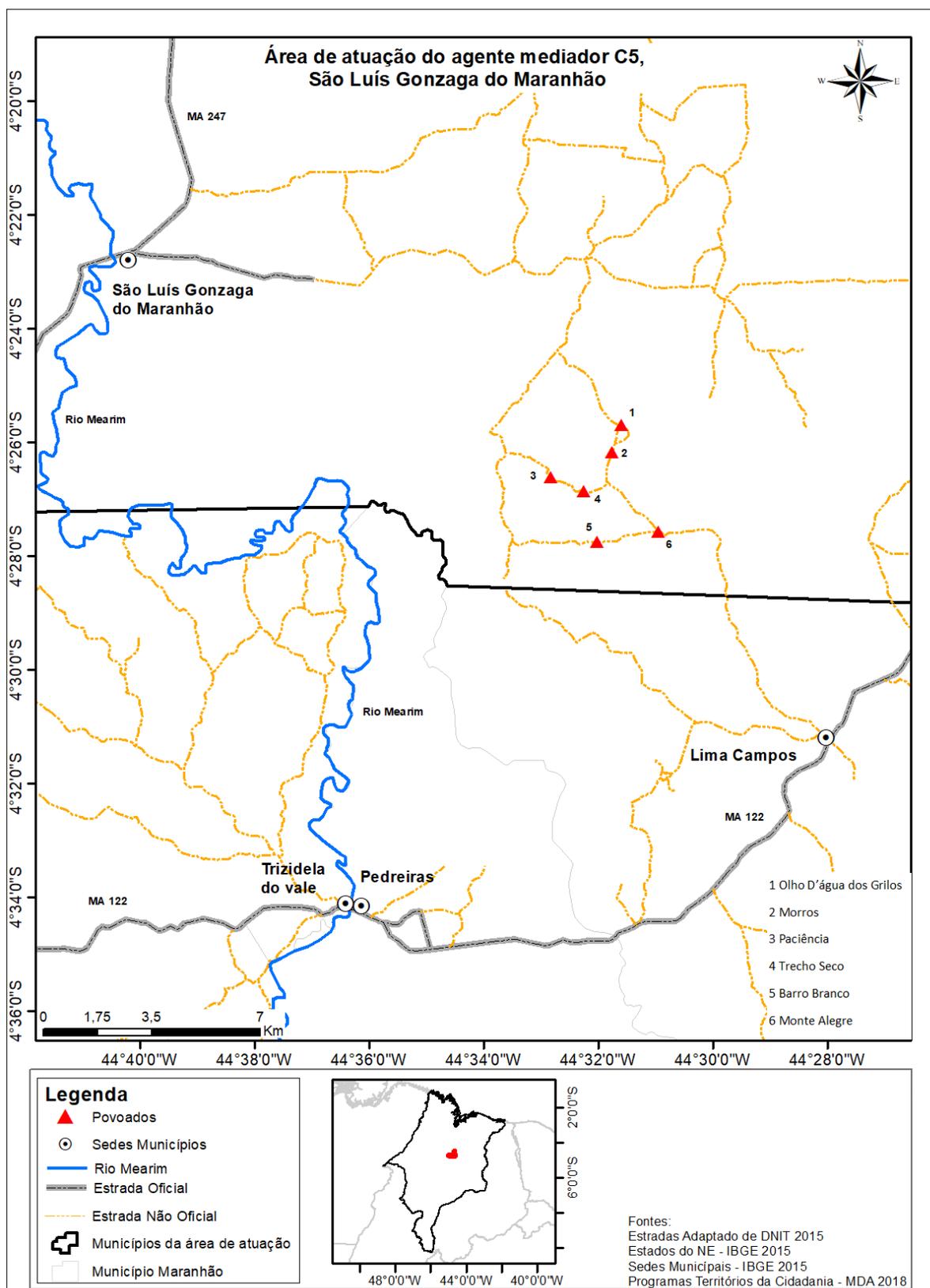
Apesar das informações do agente mediador sobre o período de acesso, a Conab não registra acesso referente a 2015, sendo o recurso provavelmente liberado no ano seguinte. Os dados de 2016 indicam que foram subvencionados 20.898 kg de amêndoas com valor de R\$ 13.375,04, beneficiando 60 extrativistas. No ano de 2020, a Coppalj apresentava 202 sócios, e cerca de 1.200 famílias não associadas comercializando babaçu. Portanto, se faz necessário buscar alternativas, em sua área de atuação, para viabilizar o envolvimento de um maior número de agroextrativistas na PGPM-Bio.

4.5 Miqcb (C5)

O Miqcb atua como representação e assessoria das quebradeiras de coco babaçu e participou das atividades que antecederam a criação da PGPM-Bio. Algumas coordenadoras da organização atuam na operacionalização do acesso à PGPM-Bio, como verificado no município de São Luís Gonzaga do Maranhão (Mapa 12). A operacionalização da PGPM-Bio no município foi uma demanda da então coordenadora do Miqcb, dona Maria de Jesus (Dijé), liderança importante do movimento, reconhecida por participar de diferentes diálogos sobre a importância do babaçu e, conseqüentemente, da construção participativa da política pública. Dona Dijé discorreu sobre o envolvimento do Miqcb nos espaços de construção da PGPM-Bio:

[...] essa discussão começou através do CNS [*Conselho Nacional das Populações Extrativistas*], e aí então o Miqcb foi convidado para uma reunião em Brasília, [...] a gente foi para essa discussão do preço mínimo [...] antes era muito barato o preço e a gente tava fazendo uma discussão para que o governo desse uma valorização [...] para que esse preço aumentasse um pouco, então aí que surge essa discussão, né? Porque na época a gente discutia 10 produtos do extrativismo, eram 10 produtos na linha do extrativismo, de um tempo para cá aumentou, parece que para 16 produtos, aonde dentro desses 10 produtos do extrativismo tem o babaçu [*não lembra o ano*]. Que é assim [*sobre o funcionamento da política pública*]: na PGPM-Bio, o comerciante paga um preço e o governo dá aquele aumento para se formar o preço mínimo. Então esse complemento que o governo dá, assim X a cada quebradeira tem um valor determinado para receber por ano, as vezes elas recebem de duas vezes e as vezes recebem só de uma, isso dependendo de que a documentação esteja tudo certinho para ela poder receber esse valor desse preço mínimo [*depende das estratégias de acesso sobre envios de processo para Conab*]. Porque, assim, no Miqcb eu faço a discussão a nível nacional, sou convidada e a gente faz essa discussão, mas a nível de estado, cada estado onde o Miqcb tem atuação faz a sua discussão da valorização. O estado que tem acessado mais o preço mínimo do babaçu é o Maranhão, porque o preço do babaçu, ele é baixo, ele oscila, agora ele tá 1 real e pouco. É uma política que foi discutida pelos trabalhadores, pelas quebradeiras, independente do lugar que eles estão. [...] Nós participamos de uma mesa de diálogo com o MMA, a gente discute várias questões [...] agora se desfez. (Liderança do Miqcb, Entrevista Realizada em 17/07/2018).

Mapa 12 – Área de atuação, agente mediador C5 (Miqcb), São Luís Gonzaga do Maranhão.



Fonte: Elaboração da autora (2019); Equipe técnica da Assema (2019).

Sobre a participação nos espaços de diálogos e as motivações para operacionalização, a mediadora discorreu:

[...] quando estava criando os produtos da subvenção [*a política pública*] foi bem no início que eu entrei no movimento. Bom, a primeira coisa que me vem na cabeça sobre o PGPM-Bio é que é muito difícil de conseguir entender, mas eu lembro que em 2009, eu fui para uma reunião que aconteceu em Brasília, onde falava de PGPM-Bio. Não entendia praticamente nada e até hoje ainda não entendo muita coisa [...] onde se falava de coco babaçu e de vários produtos. [...] Um tempo depois eu fui entender que era antes, depois surgiu o PGPM-Bio. Não sei a forma que ele foi criado, acho muito interessante, pra mim ele veio reforçar nossa luta, é uma ferramenta muito forte para o movimento. (agente mediadora C5, São Luís Gonzaga do Maranhão).

O grupo iniciou o envio de processos para a Conab em 2014, incluindo o cadastro de 80 extrativistas com perfil para receber o bônus da subvenção do babaçu. Algumas extrativistas não foram contempladas devido a pendências. A mediadora narrou que após as primeiras articulações e liberação de pagamento, foi difícil prestar serviços para superar as pendências: *“tivemos muita dificuldade, não saiu para as 80 extrativistas, às vezes, tinham algumas coisas irregulares [...] não tinha tempo, porque tinham várias coisas para fazer e a gente não conseguiu fazer direito, saber como fazer direito a PGPM-Bio”* (agente mediadora C5, São Luís Gonzaga do Maranhão).

A informações fornecidas pela mediadora, agregadas aos dados oficiais da Conab para 2016, mostram que, para essa iniciativa, apesar dos esforços de inclusão das quebradeiras de coco, apenas 12 extrativistas foram beneficiadas com a subvenção de 7.566 kg de amêndoas de babaçu, no valor de R\$ 9.065,24. No ano seguinte (2017), 34 extrativistas foram contempladas num total de 27.489 kg de amêndoas e R\$ 38.019,53. No ano de 2018 não ocorreu articulação e envio de processo para a Conab, pois a agente mediadora teve dificuldades para conciliar as demandas preexistentes do Miqcb com a gestão das atividades para o acesso à política pública.

O Miqcb buscou ampliar a atuação na região, participando das discussões sobre a implementação da política e apoiando as quebradeiras de coco babaçu que fazem parte da sua área de atuação na Microrregião do Médio Mearim, assinando os processos enviados para a Conab como representante legal dos grupos, dispensando as extrativistas dos custos com procuração pública. Entretanto, foram poucos os grupos contemplados com esta dispensa. Essa estratégia demanda uma gestão eficaz das atividades do Miqcb para apoiar grupos organizados por outros mediadores, principalmente na comunicação sobre a liberação dos recursos e pendências, já que as informações são destinadas, de forma centralizada, à instituição Miqcb.

4.6 Órgãos governamentais (C6)

A análise da categoria C6 permite compreender estratégias de ação dos agentes mediadores que atuam via instituições governamentais. Foram identificadas duas instituições atuando em três diferentes municípios: a Prefeitura Municipal de Lima Campos, via Secretaria de Agricultura, e a Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão (Agerp), nos municípios de Bernardo do Mearim e Igarapé Grande. As três experiências diferem quanto à condição de implementação da PGPM-Bio, principalmente nas estratégias de acesso, no apoio técnico e financeiro, e no envolvimento das quebradeiras de coco babaçu.

4.6.a Lima Campos

O grupo apoiado pela Prefeitura Municipal iniciou os contatos com a PGPM-Bio nos anos de 2009 e 2010. Segundo o agente mediador, funcionário da Secretaria de Agricultura, o contato ocorreu por meio da Assema e foi operacionalizado no município via Secretaria. As primeiras tentativas não tiveram sucesso, e apenas em 2012 o grupo acessou a subvenção econômica para 49 quebradeiras de coco, sendo o primeiro grupo do Médio Mearim, via instituições governamentais, a acessar a política pública. O agente mediador narra os contatos iniciais com a PGPM-Bio:

Ele trabalhou na Assema e tinha conhecimento. Era o [...] vereador, ele trabalhou na Assema em 2009. Foi que a gente tentou trabalhar com ele, né? Só que a gente não conseguiu, a gente trouxe o pessoal da Conab para palestra, mas não deu, porque naquele tempo para conseguir uma DAP era mais complicado. Então 2012, a gente tentou novamente e conseguiu [...] muitas delas tiraram a DAP, começou com um grupo bem pequeno, com 49, só quebradeira de coco. [...] Hoje fui ficando responsável, nunca saiu da prefeitura [*a implementação da PGPM-Bio*], então acabaram incluindo como atividade da Prefeitura. A articulação iniciou através de reunião, todo mundo me conhece, [...] não ia fazer algo de errado com o documento delas. Então, a gente deixou em aberto e quem quisesse acessar poderia, [...] só foram 49 e as outras não acreditaram. [...] Foi liberada de 47, porque duas deu erro no nome. A gente pediu a documentação, a xerox, porque antes era identidade, CPF e a DAP a gente pegava e encaminhava para Conab em São Luís, [...] qualquer dúvida estava ligando para Conab, [...] era no início, a gente não tinha conhecimento. (agente mediador, C6, Lima Campos).

A política pública, com os serviços prestados pelo agente mediador, atingiu 34 comunidades, sendo 31 com beneficiárias, distribuídas no município de Lima Campos (Mapa 13). Outras políticas públicas são articuladas pelo agente mediador beneficiando os agroextrativistas do município, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Ainda sobre o acesso a diferentes políticas públicas, o agente mediador discorre:

Eu comecei a trabalhar com PGPM-Bio, o PAA e Pnae, tem família que acessa os três. O Pnae a gente trabalha com o grupo bem menor ainda com 21 [beneficiários]. A gente pega documentação tudo direitinho aqui e faz com a [secretaria de] educação. O PAA [...] é o mais burocrático, até a prestação de conta é ruim para fazer. Para fazer a seleção a gente já conhece quem produz e quem não produz. Então a gente vai atrás daqueles que produzem, que tem interesse, e eles vêm até aqui. (agente mediador C6, Lima Campos).

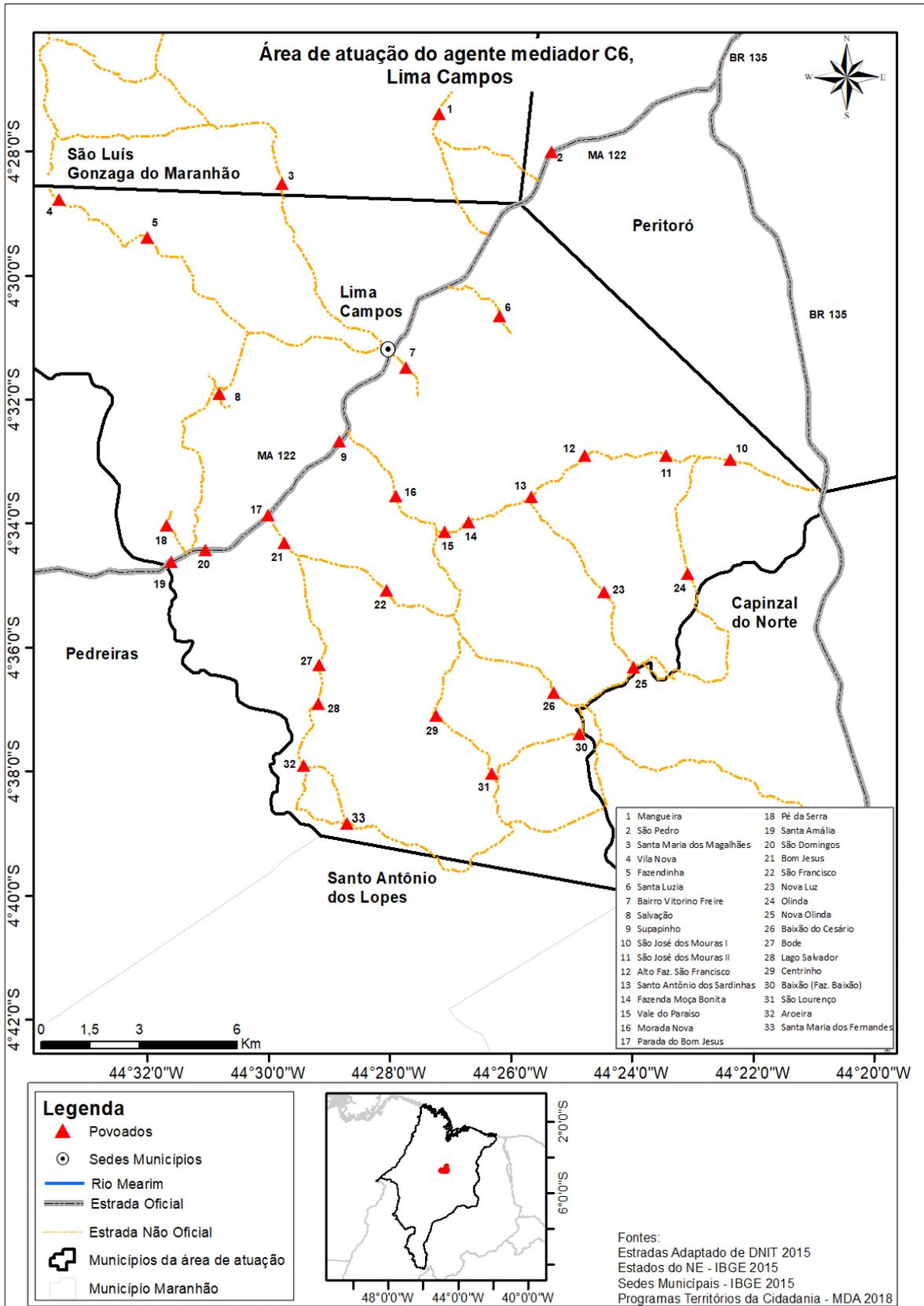
As motivações do agente mediador para implementar as diferentes políticas públicas são pessoais e profissionais:

A minha mãe era quebradeira de coco. Acho muito difícil a quebradeira ter que quebrar 10 kg de coco para ganhar R\$ 10,00, porque o preço do coco aqui está R\$ 1,00, isso não compensa. Eu tento incluir as pessoas que têm mais necessidade, as que mais procuram são as que precisam mais, tem quebradeira que está todo dia aqui. [...] As políticas públicas são uma ajuda extra do governo [...] que tenta igualar com agronegócio, pela subvenção, então tem que compartilhar tanto para o grande quanto para o pequeno. [...] Uma parte boa [do recurso destinado às políticas públicas] é para ser trabalhado e voltado, justamente para as quebradeiras, sem tirar proveito. [A PGPM-Bio] contribui na questão ambiental, [...] a relação do babaçu na parte econômica contribui muito mais [...] quando chega um recurso desse, quando é liberado a prestação de conta, é muito importante para a economia do município, porque entra um recurso, elas têm as suas dívidas e vão pagar, vão comprar alguma coisa, vão melhorar alguma coisa em casa, entendeu? É muito importante, acho muito, muito... porque às vezes eu falo para elas: “você podem estar investindo em outra atividade, comprando algum importante”. É muito importante para a questão do lado econômico do município. (agente mediador C6, Lima Campos).

O engajamento do agente mediador via Prefeitura Municipal contempla as quebradeiras de coco ao garantir o acesso à política pública e dispensa o pagamento dos serviços prestados. Segundo as informações obtidas pela identificação das extrativistas vinculadas à iniciativa nos dados da Conab, o agente mediador estimou que, nos anos 2016 e 2017, uma média de 157 quebradeiras de coco babaçu foram beneficiadas, distribuídas nas 31 comunidades do município, para um volume subvencionado de 222.664 kg de amêndoas com valores pagos totalizando R\$ 312.298,88.

Segundo o agente mediador, e a PGPM-Bio tem um maior número de beneficiários comparado a outras políticas públicas, como o PAA e a Pnae. Para o agente mediador, a inclusão de extrativistas na PGPM-Bio ocorre com maior facilidade, porque a subvenção é menos burocrática por não exigir prestação de contas. Entretanto, no Título-35 da subvenção econômica para produtos da sociobiodiversidade, os grupos estão sujeitos à fiscalização visando verificar a lisura das operações, o descumprimento de regras, bem como a identificação de infrações (CONAB, 2019).

Mapa 13 – Área de atuação, agente mediador C6 (Prefeitura Municipal), Lima Campos.



Fonte: Elaboração da autora (2019); Equipe técnica da Assema (2019).

4.6.b Bernardo do Mearim

No município, a operacionalização do acesso à PGPM-Bio ocorre com facilitação realizada pelos técnicos da Agerp. No início, o próprio mediador pesquisou sobre a política pública, mas pelas dificuldades enfrentadas, buscou apoio e orientações sobre o acesso junto a experiências “bem-sucedidas” na região, principalmente com a agente mediadora da iniciativa C1 no STTR de Trizidela do Vale. Sobre as mudanças na atividade extrativa, o mediador expressa suas percepções:

[...] é uma ajuda para as pessoas não derrubar as palmeiras e ela melhora o preço da amêndoa. É um incentivo do governo, [...] a política ajudou bastante. Antes se ela vendia a R\$ 1,00, agora se vender nesse preço ela depois ganha mais R\$ 2,04, a diferença paga pelo governo. A política incentivou eles a quebrar. Muita coisa mudou, antes elas quebravam na solta e agora juntam e quebram nas casas. Elas compram por R\$ 300,00. Tem vezes que os donos da fazenda, porque não pode mais quebrar dentro das fazendas, machuca os animais, aí eles vendem as cargas. Elas fazem isso pela casca, pelo carvão. (agente mediador C6, Bernardo do Mearim).

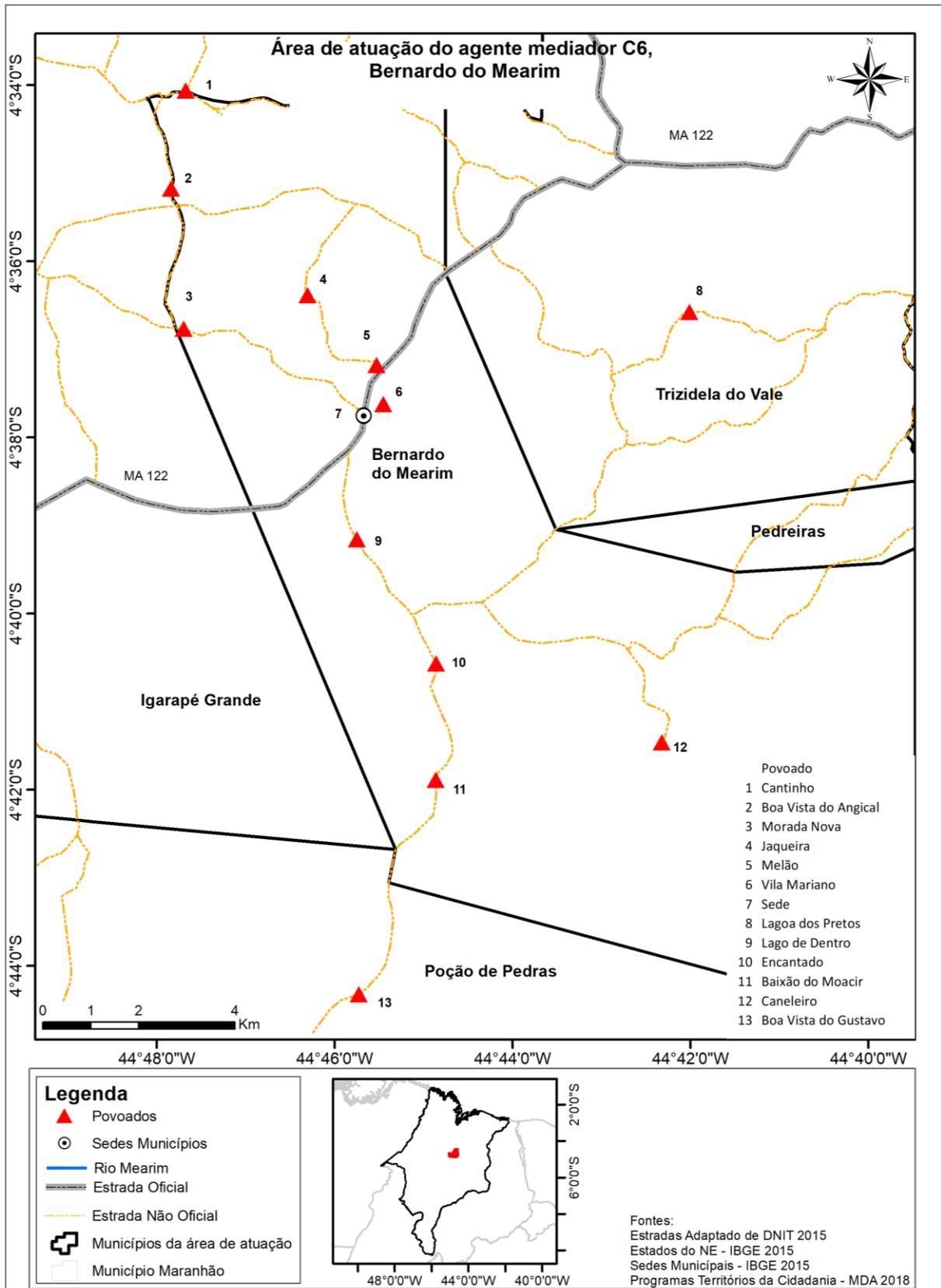
O agente mediador comenta as motivações para implementar a política pública:

[...] eu sou extencionista, eu via a necessidade do povo [...] eu trabalho para o estado, não recebo ajuda [*financeira*], a ajuda só vem da conversa com a [*agente mediadora*] de Trizidela. Muitas extrativistas não tinham fé [*sobre a liberação do bônus da subvenção para o grupo*], quando elas viram que veio o pagamento, começou a espalhar, [...] já teve um tempo que era mais fácil de acessar, mas agora vai saindo outras portarias [*mudanças no normativo*], saindo o pagamento, elas vão se motivar a quebrar mais. Sensibilizar as mulheres foi difícil, já teve reunião com 3 mulheres, no máximo 5 mulheres, isso depois que começou a sair, veio mais mulheres [...]. Agora tem o apoio da Secretaria de Agricultura. (agente mediador C6, Bernardo do Mearim).

Após os primeiros acessos, o mediador cadastrou mais de 200 extrativistas de diversas comunidades (Mapa 14). Em 2018, a liberação do bônus ocorreu para 15 mulheres, que juntas somaram 6.884 kg de amêndoas de babaçu, no valor de R\$ 9.224,56. A implementação da política pública demanda muito tempo, e é uma demanda entre tantas outras do seu escopo de trabalho como técnico da Agerp. A baixa eficácia do acesso provocou desconfiança do grupo e insatisfação das quebradeiras de coco.

Apesar dos fatores limitantes provocados pelas burocracias para o acesso, o grupo se mantém e apoia o envio de processos solicitando pagamento do bônus da subvenção. Observou-se, durante a entrevista, constantes mudanças de estratégia, entre as quais a de buscar parcerias junto a outras instituições governamentais atuantes no município que apresentam atribuições parecidas com as executadas pelos técnicos da Agerp. Tal ocorre com a descentralização de atividades relacionadas à PGPM-Bio para funcionários da Prefeitura Municipal.

Mapa 14 – Área de atuação, agente mediador C6 (Prefeitura Municipal), Bernardo do Mearim.



Fonte: Elaboração da autora (2019); Equipe técnica da Assema (2019).

4.6.c Igarapé Grande.

O acesso à PGPM-Bio foi facilitado por técnicos da Agerp a partir de 2018, com eventual apoio do STTR do município. Antes disso, o acesso era articulado pelo STTR e por um comprador de amêndoas local. A atividade no município havia sido suspensa em 2016, após fiscalização da Conab. Segundo o agente mediador atual, tal ocorreu porque:

[...] foram encontradas várias irregularidades [...] mas elas [lideranças do STTR do município] continuaram enviando as propostas sem saber o porquê não estavam recebendo. Quem estava na organização era o sindicato, porém as propostas [envio da documentação à Conab] eram pela associação das mulheres. [...] Quem estava à frente das propostas quando houve os problemas foi o [atravessador]. Alguns nomes impediram as pessoas de receberem [o recurso da subvenção]. [...] O pessoal da Conab identificou que as pessoas não quebravam coco, mas estavam recebendo. Então notificaram o município. Portanto, estou num trabalho de resgate dessa proposta do PGPM, de fortalecer essa proposta. (agente mediador C6, Igarapé Grande).

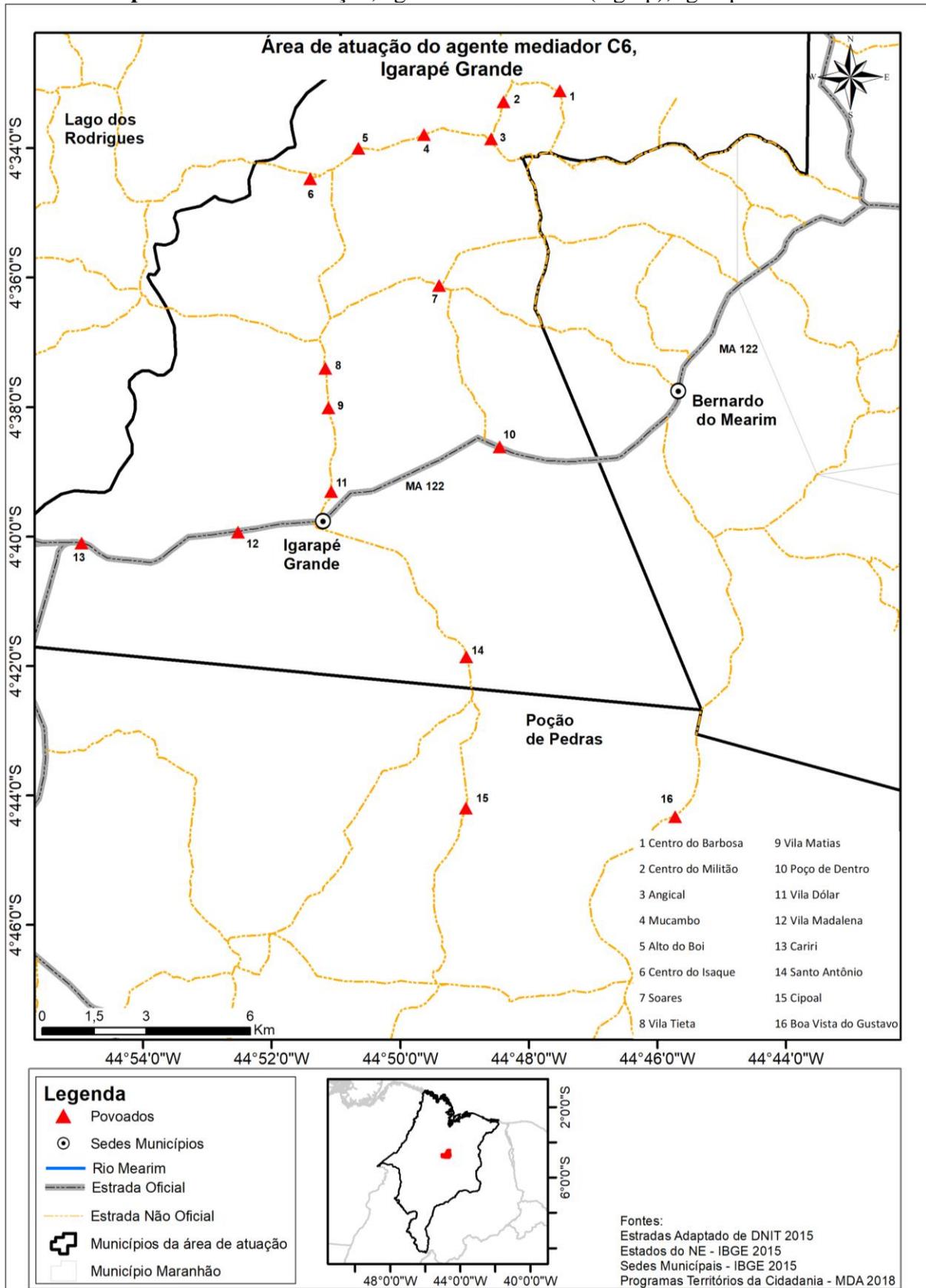
As práticas indevidas para acesso à política e, conseqüentemente, a suspensão do grupo pela Conab, geraram receio quanto à garantia do acesso. Segundo o técnico:

[...] eu não trabalho só com coco. O coco faz parte do meu trabalho, mas o meu trabalho não é só isso. Por isso que eu fiz essa separação das pessoas [que se encontram na sua área de atuação]. Então, quando falam: “[nome do técnico da Agerp], faça a proposta [preste seus serviços relacionados à PGPM-Bio] da Maria, do Antônio, do Manoel”, eu respondo: “Para esses, não! Esses é você que responde [que assume a implementação]”. Isso, justamente, para a gente não cair de novo na problemática que ocorreu com o [atravessador]. Por isso que eu te digo, só coloco as pessoas no meu nome [responsável pelo grupo via Documento 5] que eu tenho acompanhamento, as que fazem parte do meu trabalho, até porque hoje é assim, tem até uma meta que rege o meu tempo e área de trabalho. Hoje, em Igarapé Grande, nós temos dois funcionários da Agerp. (agente mediador C6, Igarapé Grande).

A área de atuação deste agente mediador é identificada no Mapa 15. A perspectiva do agente é prestar serviços para as quebradeiras de coco que residem no espaço de atuação efetivo de suas atribuições. A decisão de iniciar o trabalho com um grupo menor é prudente, evitando que as etapas de operacionalização ocorram de forma incorreta e gerem pendências após a fiscalização. Quanto à importância da retomada das atividades de implementação da PGPM-Bio no município, o mediador comenta que:

[...] é uma forma de valorizar realmente o pequeno produtor, para nós extrativistas. Então, assim, o governo tem feito a parte dele com esse programa, dando um recurso para fortalecer esse trabalho, porque a gente vê muita gente quebrar coco, mulheres e homens, não é para se esconder atrás de uma palmeira e sim para mostrar atividade. Porque, se você for ver o preço do coco em dinheiro é muito baixinho, então é uma forma de voltar ao trabalho e valorizar a trabalhadora. Quando você está em um emprego e você ganha bem, dá gosto de dizer: eu sou empregado disso e disso. Então, hoje em dia, a gente vê que as mulheres não têm orgulho de dizer que é quebradeira de coco, porque é desvalorizado na questão financeira. Outra coisa que a gente discute muito, é que é uma renda. Eu acho que ultimamente estão desmotivadas a quebrarem coco. (agente mediador C6, Igarapé Grande).

Mapa 15 – Área de atuação, agente mediador C6 (Agerp), Igarapé Grande.



Fonte: Elaboração da autora (2019), Equipe técnica da Assema (2019).

Este grupo, com apoio da Agerp, não havia acessado a PGPM-Bio no período pesquisado. Segundo o agente mediador, em 2018 a Agerp mobilizou 55 mulheres para iniciar a prestação dos serviços de acesso de 20 quebradeiras de coco babaçu. O agente mediador, utilizando os dados da Conab, havia identificado 10 beneficiários no ano de 2016 (dos quais 20% eram homens), que acessaram a PGPM-Bio com apoio de outros facilitadores (atravessador).

4.7 Despachante autônomo (C7)

Nesta pesquisa, é definido como despachante autônomo o agente mediador que apoia a articulação de grupos e organização dos documentos para envio dos processos, sem ter vínculos com as comunidades e/ou instituições locais, e não desempenhar a função de comprador de amêndoas. Uma iniciativa foi identificada nesta categoria, no acesso à PGPM-Bio facilitada por uma pessoa que foi vinculada à equipe técnica da Assema e que, no escopo de suas atribuições, contribuiu para a divulgação da política no Médio Mearim. Este agente mediador narra os primeiros contatos com a política pública, o vínculo com as instituições locais e as motivações para a facilitação:

[...] eu conheci, incrivelmente, através de uma associação do Lago dos Rodrigues [*não informou o nome*] e eles já praticavam. Mas, quando eu estava na Assema, o que que me chamou atenção? Alguns movimentos sociais, tipo Assema, Miqcb e outros, eles lutam para instituir, para conseguir, para fazer valer uma política pública, e depois não se aproveita. Foi isso que aconteceu comigo, houve essa dicotomia. Eu observei, porque há muito tempo vem se lutando pela valorização do babaçu [...] e depois que está instituída essa política pública os movimentos até então não se apropriam. E aí eu fui questionado por uma pessoa no Ministério do Meio Ambiente [*representando a Assema numa atividade em Brasília*] que falou exatamente isso, “incrível que vocês lutem para instituir a política e depois não se apropriam, porque já existe, inclusive foi uma luta de anos, desde 2012 [*criação da PGPM-Bio foi em 2009*]”. Então, me chamou muita atenção isso? [...] Nós estávamos em 2013 ou 2014, aí foi quando eu comecei a discutir e levei essa informação para a Assema. Depois que eu saí da Assema, paralelamente, como a Assema não adotou essa política de fazer acontecer [*trabalhar com a implementação e apoio dos grupos*] só orientava e também era uma referência com relação ao preço, o preço mínimo do babaçu, [...] eu comecei a desenvolver em outras associações, comunidades, e o motivo de levar essa política é exatamente isso, porque eu sabia que existia a política porém era muito difícil algum órgão, principalmente, a Conab, levar para a comunidade, lá no interior isolado. Então eu comecei a levar para alguns pontos [...] que não tinha vinculação com outras instituições maiores. Comecei por São Luís Gonzaga [*primeiro teste*], depois Alto Alegre e Joselândia, chegamos a fazer em 15 povoados. O meu objetivo era levar para comunidades bem isoladas, esse foi meu primeiro pensamento, e eu vejo que a minha estratégia deu resultado em algum momento. (agente mediador C7 – despachante autônomo).

As primeiras articulações para prestação dos serviços para o acesso à PGPM-Bio ocorreram na comunidade de Pedrinhas, em São Luís Gonzaga do Maranhão. “*Foi tipo um teste que deu certo, incrível, as pessoas começaram a acreditar*” (agente mediador C7 –

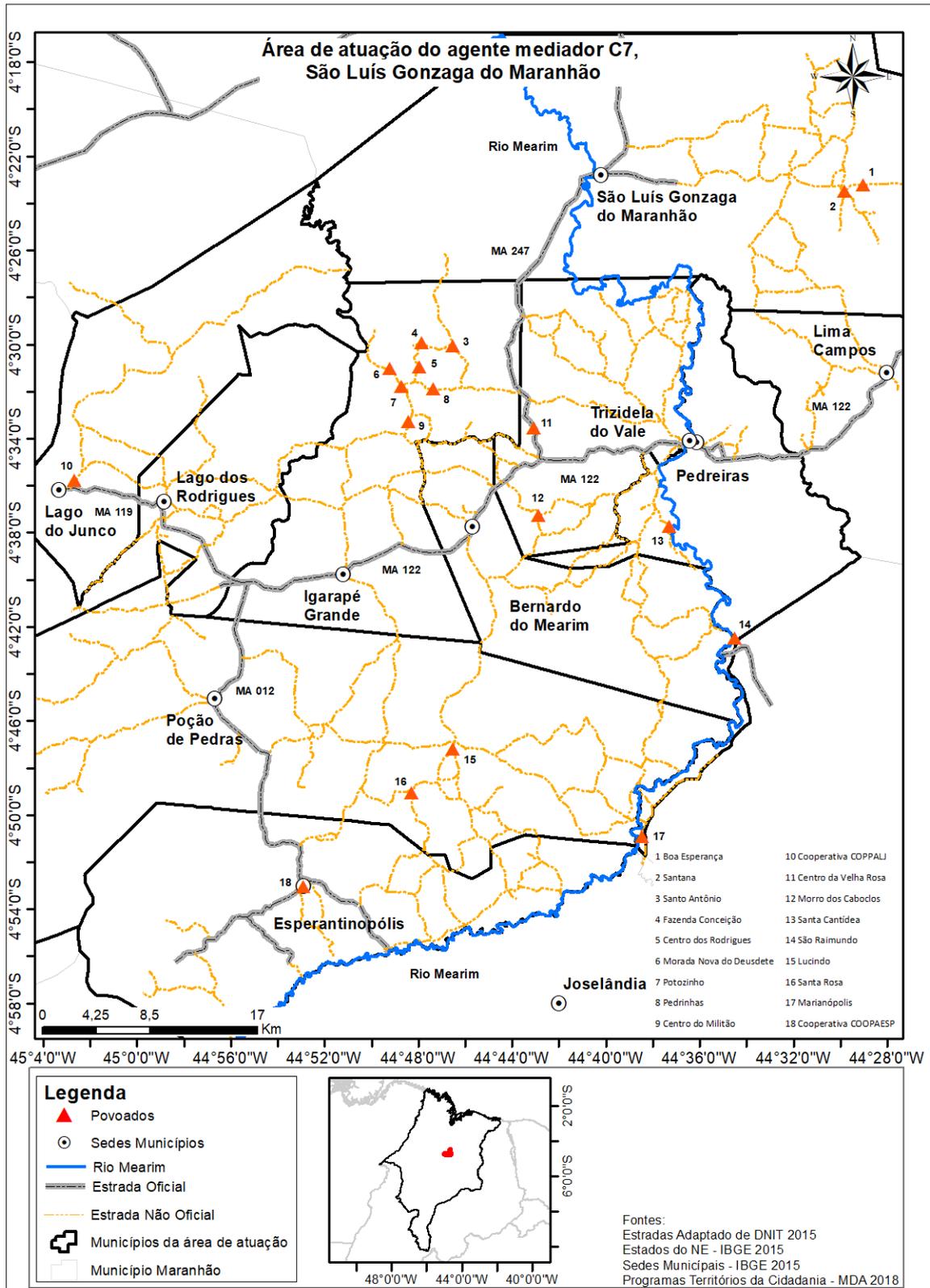
despachante autônomo). Na primeira experiência, a documentação de 50 pessoas foi enviada à Conab. Dessas, 20 foram beneficiadas com a subvenção econômica. No Mapa 16 observamos que a política pública atingiu 10 comunidades. O agente mediador não incluiu comunidades beneficiadas com facilitações do período em que atuou via Assema, por entender que executou apenas um trabalho de divulgação.

O mediador não identificou todas as beneficiárias que apoiou e as informações sobre as prestações dos serviços foram incompletas. Observou-se que o trabalho realizado pelo agente contemplou, desde o primeiro acesso, comunidades distribuídas em vários municípios do sítio de estudo: Bernardo do Mearim, Igarapé Grande, Lago do Junco, Pedreiras, Poção de Pedras, São Luís Gonzaga e Trizidela do Vale, além de apoiar quebradeiras de coco babaçu dos municípios de Alto Alegre e Joselândia (Mapa 16).

A atuação do despachante autônomo foi conturbada devidos aos vínculos institucionais com a Assema no início da implementação. A oportunidade de prestar serviços às quebradeiras de coco gerou renda para o próprio agente mediador, que trabalhou junto com seu irmão em várias comunidades, e menciona que *“não faço isso de graça, tenho que cobrar um percentual sim, os 10%, dependendo da comunidade”*. A remuneração se dava proporcional ao valor pago indicado na nota fiscal, conforme acordos com as comunidades. Os serviços foram cobrados apenas dos beneficiários após encerrado o vínculo com a Assema. Como exemplo, o agente mediador menciona que *“a comunidade de Santana [do município São Luís Gonzaga do Maranhão] e a Coppalj eram grupos da Assema, então era só mais uma orientação e não cobrava o percentual”*.

Outro ponto observado, foi sobre as ações futuras. A narrativa do mediador revela baixo interesse em articular e operacionalizar a PGPM-Bio nos próximos anos, por considerar a atividade como oportunidade de renda a partir dos serviços prestados, sendo inviável a porcentagem de 3% do valor da nota fiscal. Além disso, o agente mediador não mostrou interesse em participar dos espaços de diálogo sobre a PGPM-Bio fomentados por outras iniciativas, *“é mais do mesmo, só fazem o trabalho nas comunidades de interesse, não abre para todo mundo”*.

Mapa 16 – Área de atuação, agente mediador C7 (despachante autônomo), São Luís Gonzaga do Maranhão.



Fonte: Elaboração da autora (2019), Equipe técnica da Assema (2019).

4.8 Comerciante mediador (C8)

O acesso à PGPM-Bio por meio da categoria de agente mediador comerciante pode ou não caracterizar a “figura” do atravessador, que se beneficia e/ou explora as quebradeiras de coco babaçu ao comprar amêndoas a preços baixos. A pesquisa busca elucidar se existiu prestação de serviços paga para o acesso à PGPM-Bio, vinculado à comercialização exclusiva. Pelo fato desta atuação ocorrer no município de Lago dos Rodrigues, analisou-se a interação entre o agente mediador e a diretoria da Coppalj.

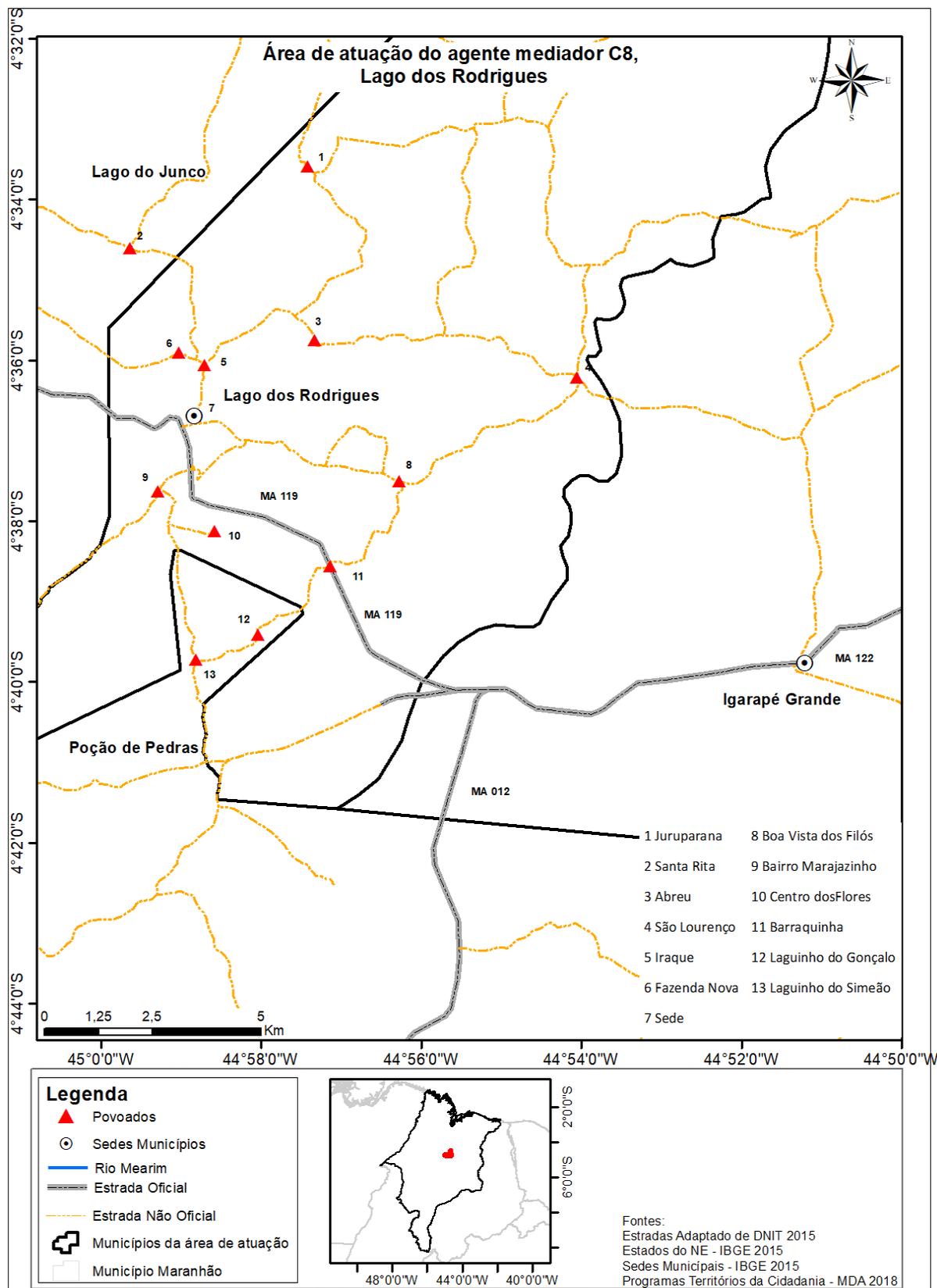
O acesso foi viabilizado por um comerciante local, responsável por assinar as notas fiscais e mobilizar as quebradeiras de coco. Entretanto, a gestão em si da atividade foi realizada pela esposa do comerciante, e para destacar o protagonismo da mulher, nessa categoria adotamos o termo “agentes mediadores”. As entrevistas da pesquisa foram realizadas exclusivamente com a mulher, pois o marido constantemente atua na compra e venda de amêndoas, estando indisponível ao diálogo nessa atividade.

A prestação dos serviços do casal na implementação da PGPM-Bio foi motivada por experiências bem-sucedidas na região. Segundo a mediadora:

A gente conversou com a [mediadora via STTR de Trizidela do Vale], aí ela disse pra nós começar [implementar a política pública], que nós podíamos ajudar aquelas pessoas [as quebradeiras de coco babaçu] a ter uma fonte de renda melhor, mudar a vida. [Como se conheceram?] Nós somos do mesmo grupo do movimento de direitos sociais. Ela participava com nós, dos pólos de rede da cidadania [...] e como ela já fazia o PGPM-Bio na cidade dela, aí ela conversou com a gente. [...] Isso poderia ajudar as pessoas na nossa região, na nossa cidade [Lago dos Rodrigues]. [Você já quebrou coco?] Já, eu já. [Hoje em dia, você não quebra?] Não quebro coco. Porque além de eu ter capacidade [estudo, possibilidade de outras ocupações, conhecimento, leitura...] hoje eu tenho obrigação de cuidar dos filhos, aí por isso não tenho tempo mais de fazer a quebra do coco. [Você acessa?] Não, não acesso. [O que você faz?] Eu só faço o trabalho de documentação, para enviar para São Luís, eu sou o intercâmbio entre a Conab e a quebradeira de coco. (agente mediadora C8, Lago dos Rodrigues).

No Mapa 17 observamos que a atuação destes agentes mediadores se dá em uma comunidade de Lago do Junco e 13 comunidades de Lago dos Rodrigues, municípios com atuação da cooperativa, o que, inicialmente, gerou conflito, que ocorreu porque lideranças da cooperativa atribuíram penalidades sofridas pela mesma à atuação do comerciante mediador. Entretanto, segundo técnicos da Conab, tais penalidades foram aplicadas em razão de práticas indevidas para o acesso a política.

Mapa 17 – Área de atuação, agente mediador C8 (comerciante mediador), Lago dos Rodrigues e Lago do Junco.



Fonte: Elaboração da autora (2019); Equipe técnica da Assema (2019).

A agente mediadora se refere às articulações na área de atuação da Coppalj:

[...] meu marido, antes disso [*operacionalizar a política pública*], já comprava coco. Ele começou a comprar na cooperativa de Lago do Junco, em 2016. Aí quando a [*agente mediadora via STTR de Trizidela do Vale*] falou no programa [*PGPM-Bio*], ele já era comprador de coco. Ela articulou as mulheres, [...] como ele comprava coco, queria fazer algo para ajudar as quebradeiras de coco dele [*que vendiam a amêndoa de babaçu para o próprio comerciante*], aí ele foi agregando mais pessoas, foi conversando, foi nas comunidades falando como era o programa. [...] A [*agente mediadora via STTR de Trizidela do Vale*] explicou direitinho para as quebradeiras. Porque aqui no município [*Lago dos Rodrigues*] já tinha acontecido [*liberação do recurso da PGPM-Bio*]. Na época houve fraude e era pela prefeitura. Então, elas [*as quebradeiras de coco*] ficaram desconfiadas. A [*agente mediadora via STTR de Trizidela do Vale*] conversou direitinho que não corria risco de fraude, porque era só a quebradeira que recebia o dinheiro. E com várias reuniões motivamos elas a participarem do programa. [*Foram várias reuniões? Em cada comunidade foi feita uma reunião?*] Não, porque tinha que ter um ponto central, um local para agregar todas essas quebradeiras, então nós, na sexta feira, se a reunião era no domingo, ele [*comerciante mediador (marido)*] passava colhendo [*comprando*] coco e já avisava: “No domingo tem reunião para falar sobre o programa de garantia de preço mínimo PGPM das extrativistas quebradeiras de coco!” E no domingo todas vinham, ali em casa tem um salão grande que já dava para agregar todas. A [*agente mediadora via STTR de Trizidela do Vale*] vinha e falava com todas ao mesmo tempo, tudo no mesmo local, porque é mais central aqui na sede e tem muitas comunidades que são perto, são longe, então aqui era o ponto central. Aí nós enviamos para lá [*Conab*], a primeira vez que saiu [*o bônus da subvenção*] elas acreditaram, e aquelas outras que estavam desconfiadas já vieram e até hoje estão fazendo parte do programa. (agente mediadora C8, Lago dos Rodrigues).

O grupo iniciou o envio dos processos para a Conab em 2017, com 60 mulheres. Com o passar do tempo, o grupo aumentou para 160 beneficiárias, contempladas pelos serviços prestados, não necessariamente com garantia de acesso. Os dados levantados a partir da identificação das extrativistas vinculadas a essa iniciativa, indicam média de 29 quebradeiras de coco beneficiárias, distribuídas em 9 comunidades, envolvendo Lago do Junco e Lago dos Rodrigues. Porém, constata-se que o total em 2018 é referente a processo do ano anterior, não se registrando novos envios. Os volumes de amêndoa e valores de subvenção paga, a partir da estimativa da agente mediadora, somam, respectivamente, 69.859 kg e R\$ 63.156,29.

Sobre o vínculo exclusivo de compra de amêndoas, discorreu:

[...] na verdade, ele só assina as notas do pessoal aqui da sede, porque ele tem outros compradores que assinam notas. Ele só assina uma parte das notas, e a outra são outros compradores que assinam. [...] Tem dois que assinam na Santa Rita [*Lago do Junco*] e na cidade tem mais dois, soma três com ele. Então, no meu ponto de vista, é só mesmo para ajudar essas pessoas. Na Juruparana [*comunidade*] tem mais dois. Então são muitos compradores que assinam notas, não é só meu esposo. [*Você que organiza?*] Eu que organizo todos os papeis. E deixar ok e enviar para São Luís. (agente mediadora C8, Lago dos Rodrigues).

Apesar das dificuldades nas primeiras facilitações para o acesso, o grupo se mostrou motivado em ampliar o número de beneficiárias. O grupo mostra que as articulações podem ser

realizadas por comerciantes comprometidos em executar a PGPM-Bio, seguindo o normativo e com apoio das beneficiárias. Ou seja, cada comunidade deve ter uma representação para facilitar a mobilização, e assim garantir o bônus da subvenção para a maioria das quebradeiras de coco.

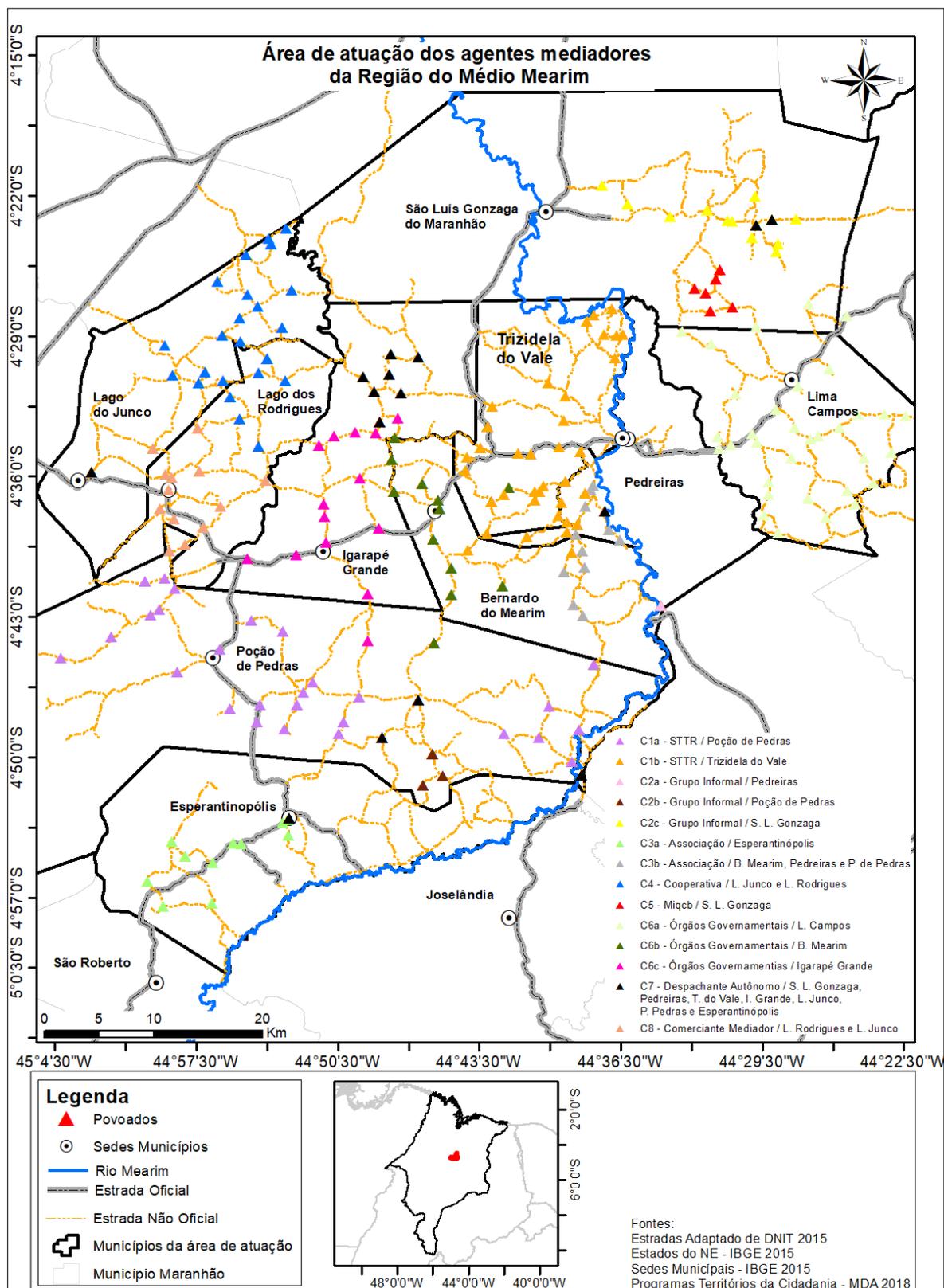
4.9 Síntese das iniciativas

A identificação e sistematização das iniciativas no Médio Mearim surgiu como uma demanda das instituições de assessoria e representação (Assema e Miqcb), que estavam à margem do processo de implementação da PGPM-Bio, com a finalidade de nortear suas ações futuras, e a dos agentes mediadores no Médio Mearim, assim como apresentar propostas de ajustes à Conab. A diversidade de iniciativas destaca o engajamento dos mediadores, motivados pelas quebradeiras de coco babaçu, em prol da implementação eficaz da PGPM-Bio.

O Mapa 18 apresenta a amplitude de acesso à política pública, resultado das 14 iniciativas distribuídas em 8 categorias, nos 10 municípios pesquisados. Algumas localidades podem ser contempladas por mais de uma categoria, como é o caso das categorias STTR e grupo informal de mulheres, no município de Poção de Pedras. Importante destacar que além dessas iniciativas, existem outras não incluídas, como por exemplo, a iniciativa dos STTRs de São Luís Gonzaga e Esperantinópolis.

A Tabela 9 sintetiza informações sobre as iniciativas e inclui dados oficiais de acesso à PGPM-Bio, incluindo: o ano do primeiro contato com a política pública; o primeiro acesso à política pública; se há apoio de atravessador no início da implementação; se ocorre apoio da Assema para viabilizar a atuação dos agentes mediadores e/ou levar informações às beneficiárias; se há apoio do Miqcb como representante das quebradeiras de coco babaçu; e se existiu contato frequente com a Conab no período 2016-2018. São também indicados o gênero do/a mediador/a; o número de municípios beneficiados pela prestação dos serviços, na percepção do mediador (podendo ou não ter sido efetivado o acesso à política pública); número de comunidades beneficiadas pelos serviços do mediador; número de mulheres e homens beneficiados, com base nas informações oficiais. Por fim, são informados, para o período de 2016-2018, o volume de amêndoas subvencionado e o valor total pago às agroextrativistas.

Mapa 18 – Distribuição espacial das localidades contempladas pela PGPM-Bio em 10 municípios do Médio Mearim, conforme categoria de agente mediador para o acesso.



Fonte: Elaboração da autora (2019); Equipe técnica da Assema (2019).

Tabela 9 – Sistematização do processo de implementação da PGPM-Bio, caracterização geral de 14 iniciativas no Médio Mearim.

Iniciativa	1° contato	1° acesso	Atravessador no início	Apoio Assema	Apoio Miqcb	Contato Conab	Gênero do mediador	Município	Comunidades	Mulheres	Homens	Kg de amêndoas (2016-18)	Subvenção (R\$) 2016-18
C1.a	2014	2015				✓	♀	1	32	283	10	664.734	915.004,69
C1.b	2013	2014		✓		✓	♀	3	36	366	42	831.203	818.453,14
C2.a	2013	2016	✓				♀	1	1	4	0	3.241	4.033,49
C2.b	2010	2013		✓		✓	♀	1	5	80	5	152.641	218.084,25
C2.c	2013	2013		✓		✓	♀	1	13	56	5	89.098	135.145,55
C3.a	2015	2016	✓			✓	♀	1	11	60	4	118.948	165.502,66
C3.b	2013	2014	✓			✓	♀	3	16	176	8	231.773	308.974,79
C4	2011	2013		✓			♂	2	23	56	4	20.898,50	13.375,04
C5	2009	2014			✓	✓	♀	1	6	35	0	35.633	47.974,89
C6.a	2009	2012		✓	✓	✓	♂	1	24	218	9	218.739	307.628,13
C6.b	2014	2015					♂	1	13	14	1	6.884	9.224,56
C6.c	2014	2018	✓				♂	1	16	8	2	6.714	10.003,86
C7*	2012	2013		✓		✓	♂	7	18	-	-	50.442	77.950,16
C8	2016	2017					♀	2	13	38	8	69.859	63.156,29

Fonte: Elaboração da autora (2020). Nota: As informações sistematizadas partem das análises dos agentes mediadores sobre os dados oficiais da Conab, pela identificação das extrativistas vinculadas à iniciativa, podendo ou não existir omissão de informações.

CAPÍTULO 5 – AS NARRATIVAS DOS AGENTES MEDIADORES E A AUTO AVALIAÇÃO DE SUAS COMPETÊNCIAS

Neste capítulo serão apresentados e analisados os resultados dos gráficos radar de competência gerados com médias de notas atribuídas pelos agentes mediadores, em auto avaliação dos serviços prestados às quebradeiras de coco para implementação da PGPM-Bio. A atividade visou detectar, pela narrativa dos mediadores, dificuldades e aprendizados para produzir recomendações, influenciando possíveis decisões da Conab que possibilitem uma implementação mais eficaz da política no Médio Mearim.

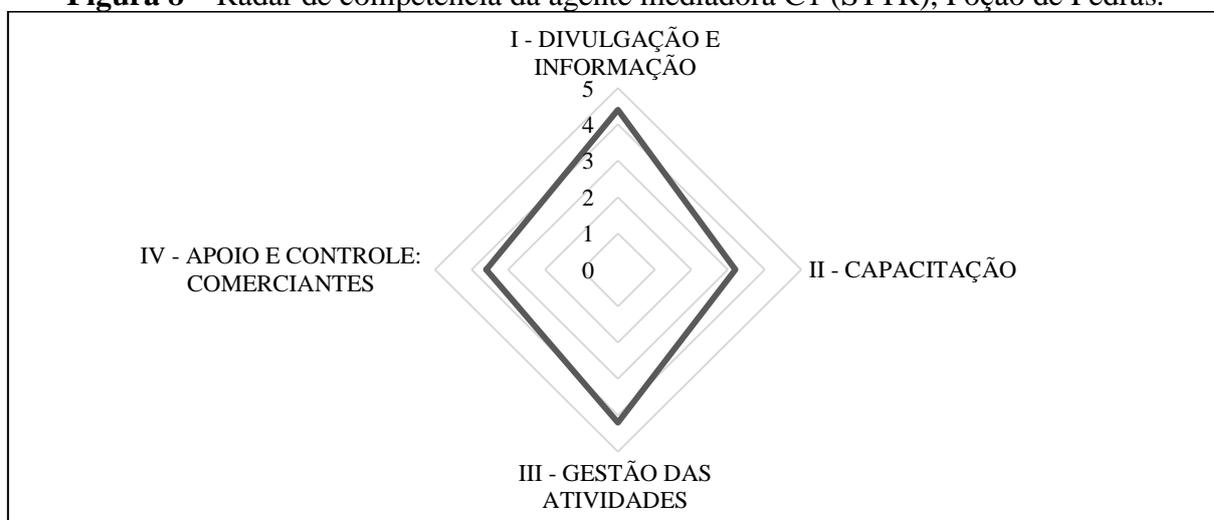
Os gráficos são compostos por quatro eixos indicadores, relacionados à divulgação e informação, capacitação (do mediador), gestão das atividades, e apoio e controle ao trabalho dos comerciantes. Cada eixo consolida respostas para 10 perguntas que recebem notas de 0 a 5. O resultado por eixo é obtido a partir da média de notas das respostas, avaliadas numa escala de eficácia: 0: não observado; 0,1 a 1: ruim; 1,1 a 2: insuficiente; 2,1 a 3: suficiente; 3,1 a 4: bom; 4,1 a 5: excelente.

5.1 Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais STTR (C1)

5.1.a Poção de Pedras.

A Figura 8 apresenta o radar de competência da atividade, realizada com a agente mediadora representante do STTR de Poção de Pedras.

Figura 8 – Radar de competência da agente mediadora C1 (STTR), Poção de Pedras.



Fonte: Elaboração da autora (2020).

O eixo I (Divulgação e informação) apresentou grau de eficácia excelente (4,4) devido à relação de confiança construída junto aos técnicos da Conab. Segundo a agente mediadora, todas as mudanças nos normativos e informações governamentais sobre a política, pagamentos, liberação de recurso, pendências, solicitação de informações sobre novos grupos (se existe influência de atravessador ou não), reuniões com a base, entre outras, são diretamente repassadas via aplicativo de celular e/ou e-mail.

A agente mediadora relatou sua participação em reuniões da Conab e outros diálogos sobre a política pública, atuando como ponto focal em eventos na região e, também, na organização da Comissão da PGPM-Bio do Médio Mearim. Os pontos fracos relatados foram a demanda de tempo e recurso para articular a política no município e, principalmente, atualização constante sobre as mudanças, permanências e planejamento estratégico para executar a política para o maior número de mulheres. Apesar de toda a informação acessada, a estratégia para informar o grupo não é eficaz, como será observado no radar comunitário. A agente mediadora discorre sobre a aproximação com a Conab e a participação das instituições de representação e assessoria de âmbito regional:

[...] [*primeiros contatos*] foi enviado quatro grupos e veio pendência para três grupos [...] e eu entrei em contato com a moça, [*Conab – recepção*] [...] eu perguntei se poderia estar enviando a pendência no e-mail dela e ela disse que sim. A gente enviou, [...] eu liguei perguntando se tinha recebido o documento e ela disse que sim. [...] Depois, na época, alguém me ligou dizendo que tinha sido arquivado o processo, aí eu pirei, eu enviei um e-mail e a funcionária disse que tinha recebido, e ele disse: “não, veio só um grupo, só que ela disse que tinha recebido, ela não nos repassou e estava de férias”. Já tinha sido arquivado e que não tinha liberado pagamento de ninguém de três grupos. [*Depois disso*] ele passou para o funcionário explicar tudo como funciona, depois de arquivado. [...] Foi arquivado porque o prazo era de 30 dias [*para solucionar as pendências*]. O [*técnico da Conab – responsável pela política*] foi a primeira pessoa que se prontificou a ajudar [...] para que aquilo acontecesse mais vezes [*relacionando a ampliação do acesso e do número de mulheres beneficiárias*]. [*Sobre as instituições Assema e Miqcb?*] A gente não tinha essa parceria com a Assema, não temos há muito tempo não. A Assema as pessoas conhecem porque já teve trabalho deles com crianças [*Projeto Amiguinhos da Assema*], mas tem povoado que não conhece. O Miqcb eu vim conhecer agora com a Comissão. Eu nunca vi nada feito pelo Miqcb paras as quebradeiras de coco. A Assema contribui [*conhecida por alguns agroextrativistas*], mas o Miqcb eu não conheço a atuação. (agente mediadora C1, Poção de Pedras).

O eixo II (Capacitação) foi avaliado com grau de eficácia bom (3,2) para tarefas de implementação. A agente mediadora mostrou-se determinada a aprender e se atualizar sobre a implementação, tendo papel de liderança no município e no Médio Mearim, com participação ativa em espaços promovidos pela Conab, como reuniões e cursos. Além disso, apresenta facilidade de diálogo, articulação de documentos e para solucionar pendências. Segundo a agente mediadora, existe uma relação de confiança no trabalho executado no município de Poção de Pedras.

As dificuldades apresentadas são referentes à falta de capacitações em cursos complementares de contabilidade, informática e gestão, que poderiam contribuir para melhor eficácia no município e, principalmente, para os novos grupos apoiados pela Comissão da PGPM-Bio no Médio Mearim. Além disso, a necessidade de atualizações e as participações em diferentes espaços pode afetar o desenvolvimento das atividades no município devido a uma série de etapas serem responsabilidade do agente mediador, e ao aumento da demanda para apoio de outros grupos na região.

O eixo III (Gestão das atividades) obteve grau de eficácia excelente (4,2). As estratégias começaram a partir da ampliação do grupo, que iniciou com uma quantidade razoável de pessoas e com diversas dificuldades para garantir o acesso. A busca pelo apoio da Conab motivou a mediadora a articular estratégias locais para expansão da política no município, e de organização social para garantir a implementação da PGPM-Bio. Entre as atividades, destacou o arquivamento de documentações: controles para volume das amêndoas para emissão de notas fiscais, documentação pessoal, pendências para informar quebradeiras de coco, processo de sindicalização para garantir os serviços prestados, entre outros. Quanto à articulação da base e gestão da documentação como uma das etapas de implementação da política pública, a agente mediadora relatou que:

[...] para sensibilização eu faço a reunião por delegacia sindical, com quem é sindicalizado. A gente não consegue pegar pessoas que não são sindicalizados, mas a gente convida todas. A gente vê se ela é extrativista, aí a gente manda um delegado chamar, explica como funciona. Sempre quando termina uma reunião tem outra reunião com outras pessoas que não estão cadastradas [e também sindicalizadas], porque elas querem uma explicação mais profunda. A mensalidade do sindicato é \$19,96. [Sobre a documentação?] Eu pego a documentação de todo mundo. [Caso ocorra o envio no mesmo ano] não precisa tirar duas vezes cópia do RG e CPF, eu faço a nota fiscal, volto no povoado, o comprador assina. Tenho que estar com Documento 5 para colher assinaturas, também faço declaração de preço e protocolo, mas na grande maioria das vezes tem três, quatro, cinco grupos para serem protocolados ao mesmo tempo. Algumas deixam a cópia no STTR, outras mandam para mim [pelo Delegado Sindical ou terceiros]. No meu povoado eu trago os originais. Como é perto, as pessoas trazem, eu faço a cópia aqui no sindicato. Mas nos demais povoados, elas fazem as cópias, entregam para o delegado. A gente só trabalha aonde tem babaçu. [Sobre o controle das DAPs?] Pesquiso a DAP de todo mundo antes de enviar e faço o controle. As DAPs [de cada quebradeira de coco] e a data que vai vencer eu tenho um manual escrito, eu aviso que está vencendo a DAP e elas vêm. O cadastro é bem fácil, eles aceitavam o formulário antes, mas, vai nome, CPF, endereço, eles pegam todos os dados pelos documentos especiais e pela DAP. Quando vence, a gente só renova. [Sobre a liberação do recurso?] A Conab me liga quando sai o recurso, avisa que já está no e-mail, que só é até 7 dias. Agora como é ordem bancária, o número bancário para cada, só com CPF. Antes eu passava mensagem que estava liberado. Mas agora, como precisa ter o número da ordem bancária, aí eu vou lá e entrego a lista [no Banco do Brasil]. (agente mediadora C1, Poção de Pedras).

A agente mediadora comenta sobre estratégias para solucionar pendências e garantir o acesso ao recurso da subvenção:

Quando vem pendência, eles [Conab] avisam que está no e-mail. Depois procurar extrativistas para resolver a pendência e envio novamente para Conab. As extrativistas já sabem que se vier [na lista de pagamento], o nome delas, vai estar com pendência. Eu faço essa reunião no povoado, porque geralmente eu vou com poucos casos, nunca aconteceu. Já aconteceu às vezes, com DAPs, se o orçamento demorar para ser liberado, quando, agosto ou setembro, vai ter caso de ter DAP vencida, por conta do tempo para protocolar, então vai ser um número maior de pendência, mas em outros casos é pouco fácil. (agente mediadora C1, Poção de Pedras).

Fruto do esforço realizado no serviço prestado para garantir o acesso, as quebradeiras são informadas e conhecem os documentos necessários e as etapas de acesso, pendência e fiscalização. Como ponto frágil, não há estímulo para arquivamento de documentações, no caso das notas fiscais, por exemplo, de forma individual. A sindicalização também foi ponto levantado pelo grupo e confirmado pela agente mediadora, negociação aceita pela maioria. Mas, o valor de R\$ 19,96 como mensalidade precisa ser justificada de forma eficaz, como ocorre para o acesso à aposentadoria, por exemplo, não podendo se restringir à garantia de serviços prestados para o acesso à política pública, porque este é um recurso que não é liberado mensalmente, mas sim por volume de amêndoa comercializado e comprovado para subvenção, ou seja, pelo trabalho executado pelas quebradeiras de coco.

O eixo IV (Apoio e controle a comerciantes) apresentou grau de eficácia avaliado como bom (3,6). A articulação com comerciantes sempre é feita para garantir melhor controle dos volumes. A agente mediadora conta com 22 comerciantes cadastrados para assinatura de notas fiscais a serem anexadas nos processos de solicitação de subvenção das amêndoas. Segundo a mesma, sempre ocorrem orientações básicas sobre a PGPM-Bio e convites para participação dos comerciantes nas reuniões do STTR. Quanto ao controle de volume de amêndoas e estratégias com comerciantes para garantir a documentação fiscal:

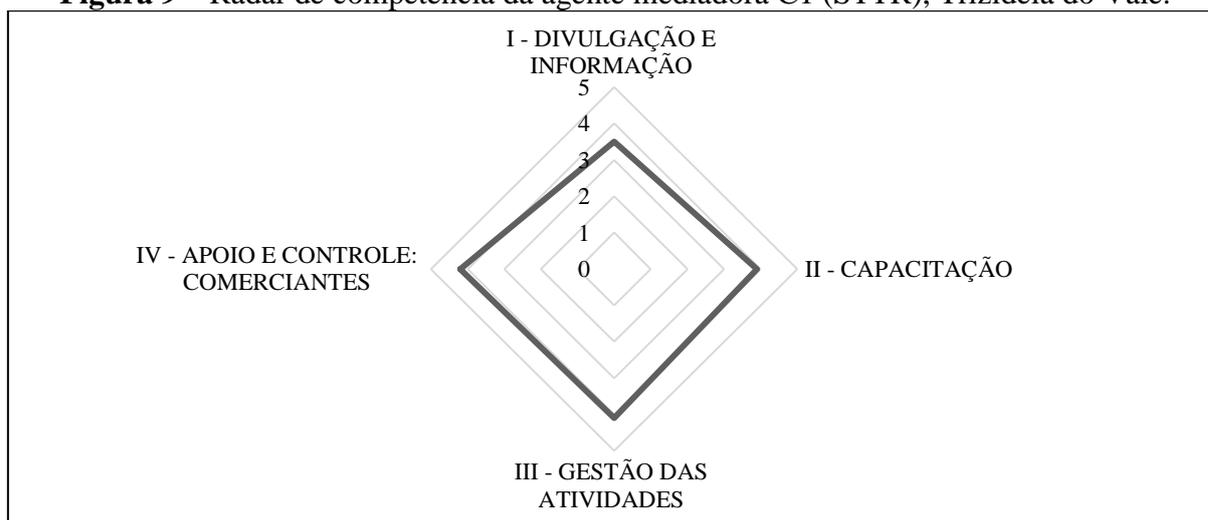
A gente faz a reunião com elas e diz que o fiscal do grupo são elas mesmas [controlar quem realmente é quebradeira ativa e comercializa amêndoa]. Todas as pessoas que estão na frente do programa, [política pública] eles conhecem a gente, tem uma certa segurança que aquela pessoa está realmente fazendo atividade, porque também não tem como a gente conhecer de ponta a ponta a vida de cada um. Na produção do babaçu a gente tem controle com os recibos. Os compradores assinam os recibos, informam data, o valor do quilo quanto está sendo comercializado e quando ele comprou. Então, pela data, dá para a gente ter os controles e os compradores não fraudarem. A gente faz reunião, eu já fui na casa de alguns e expliquei que é o CPF dele e não pode aumentar nenhum quilo para ninguém, senão eles podem ser penalizados [a nota fiscal informa o nome e o CPF do comprador]. A gente exige que venha o nome de cada povoado, porque cada um tem uma forma de trabalhar. Tem provado que já vem o nome do comprador, a gente põe o nome da extrativista, quantos quilos ele comprou e quanto ele pagou. Elas entregam esse recibo para os delegados sindicais e eles entregam para mim. Com os recibos aqui, o cálculo é feito manualmente, separo por nome e grameio a xerox de cada grupo. Depois, manualmente faço os cálculos e emito a nota por pessoa. Isso demora, depende do tamanho do grupo, demora 3 a 4 dias para fazer um grupo de 60 a 50 mulheres. Eu não espero dois, três meses para estar mandando nota não [não existe uma estratégia

para o trabalho com os comerciantes em relação à assinatura de notas]. (agente mediadora C1, Poção de Pedras).

5.1. b Trizidela do Vale

O exercício com a agente mediadora ocorreu de forma individual na residência da mesma, localizada na comunidade Santa Rosa. Na Figura 9, observamos no radar de competência um equilíbrio nas médias de notas dos três últimos eixos. Mesmo a agente mediadora sendo referência na região para as demais quebradeiras de coco e instituições, foi notório que existem obstáculos e limitações que comprometem o grau de eficácia na implementação da PGPM-Bio.

Figura 9 – Radar de competência da agente mediadora C1 (STTR), Trizidela do Vale.



Fonte: Elaboração da autora (2020).

O eixo I (Divulgação e informação) contemplou as análises sobre o fluxo de comunicação entre a agente mediadora e a Conab, apresentando grau de eficácia bom (3,5). A agente mediadora mantém boa relação com os técnicos da Conab desde o primeiro acesso. As articulações iniciais foram via atravessador, o que motivou a mediadora a buscar informações na Conab/São Luís. Os técnicos se mostram sempre disponíveis para prestar esclarecimentos. A confiança adquirida possibilitou acelerar a comunicação, em via de mão dupla. Ou seja, ao surgirem novos grupos, a Conab tem interesse nas informações sobre beneficiários, para evitar problemas na fiscalização. A agente mediadora comenta sobre a relação com os técnicos da Conab:

Eu sempre tentei repassar para a Conab que a política é das quebradeiras de coco. [...] Em 2017, nós já criamos ata. Por exemplo, se fizesse grupo, já fazíamos uma ata com coordenação e tudo, eu sempre mandava tudo para Conab. [...] Começaram a entender que eu estava tentando, tudo eu tinha em pen drive, ou em documento. [...] Começaram a perceber que eu estava querendo me organizar de verdade. [Equipe técnica da Conab] São as pessoas que têm mais contato comigo, pode ser de manhã, pode ser à tarde, pode ser à noite, sempre que eu tiver alguma dúvida, se eles não puderem mandar naquele horário, mas no outro dia eles estão me mandando. Depois que a gente cadastra o e-mail, telefone, [...] essas informações melhoraram muito, hoje nós temos um contato muito bom com a Conab. Então assim, alguns anos atrás, às

vezes, saía pagamento e voltava e você ficava triste. Hoje não, hoje “o benefício voltou” eles entram em contato com a gente, ficam perguntando o que aconteceu, [...] depois já faz o pagamento de novo. [...] Com a informação eles estão ajudando. [...] Só para você ter ideia, hoje quando a lista de pagamento chega na Conab estadual eles já enviam para o e-mail. Várias vezes já chegou tão rápido aqui que o recurso ainda nem está disponível no banco e a quebradeira de coco tem que ir no outro dia ou dois dias depois. (agente mediadora C1, Trizidela do Vale).

O principal obstáculo relatado foram as mudanças nas normas do Título-35, o que demanda capacitação de todos os envolvidos na implementação, tanto dos técnicos da Conab, ao receber os processos, quanto da base, que leva tempo para se adequar. Segundo a mediadora, a Conab nem sempre tem disponibilidade (equipe reduzida) e recurso para capacitar todos os grupos da regional, sendo necessário a ida até a sede, em São Luís, para compreender as mudanças para o envio correto dos processos.

Em relação ao repasse de informação para os grupos, a mediadora relatou uma estratégia que geralmente funciona bem nas comunidades, de envolvimento das representantes de grupos, as “coordenadoras” e “tesoureiras”, que são informadas sobre mudanças na documentação necessária para envio de processos. Porém, é evidente a necessidade de trabalhar outros aspectos da política, não apenas referente à documentação, mas sobre a importância da profissão da quebra do coco e a preservação dos babaçuais.

A mediadora avaliou seu investimento e a colaboração das instituições locais em capacitações (eixo II) com grau de eficácia bom (3,9). Durante a narrativa observamos que a mediadora conhece a política pública, mas não domina as normas, o Título-35: “*eu sei fazendo*” (Agente Mediadora, C1, Trizidela do Vale). A participação frequente em diálogos sobre a política, a busca por informação na Conab, as articulações com a base e a relação, principalmente, com a Assema, foram importantes para que ela seja referência regional na implementação. Além disso, ela considera efetiva sua colaboração em capacitar a base, geralmente representantes dos grupos locais.

Os obstáculos recorrentes são a necessidade de criar mecanismos para atender os normativos. Por exemplo, e-mail para todas as quebradeiras de coco, cadastros no Sican e controle de volume. A mediadora relatou que a implementação se efetiva com a sincronização de várias pessoas a partir de diferentes estratégias: representantes da base, comerciantes e instituições, o que nem sempre ocorre da forma correta, acarretando erros que atrasam o processo. Em síntese, sobre a sua percepção de capacitação, discorreu:

Se capacitar não é apenas curso [...] tem que entender a política, tirar ela do papel. [...] No vídeo da Conab é fácil [*material de divulgação feito pela Conab sobre a política pública*], mas não funciona. Quando muda as normas, nós vamos em São Luís buscar informação, se capacitar. [...] A maior estratégia que a gente criou foram as coordenadoras de base, [...] mas esse ano é um desafio mantê-la, por que se você vai

prestar aquele trabalho, você tem que ser remunerado. A gente tem uma dificuldade enorme de manter toda essa organização, [...] todas essas mulheres que fazem capacitação [...] com a tesoureira, capacitação com coordenadoras, a gente tinha várias capacitações com as comunidades, informar as comunidades é capacitar, porque a gente investiu todo o recurso de porcentagem em informação. A gente chegou a levar a quebradeira de coco para Conab em São Luís. Explicar as regras, com papel não me dou muito bem. [...] Eu sei como fazer, tem coisa que a gente faz que a Conab não sabe fazer. (agente mediadora C1, Trizidela do Vale).

A partir dessa percepção sobre a necessidade de aproximação entre os diferentes elos e a necessidade de capacitação, reforçada por essa pesquisa participativa, surgiu a ideia de criar uma instância com envolvimento de diferentes atores sociais, com a finalidade de apoiar outros grupos e incorporar a política pública na vida das famílias extrativistas. Segundo a mediadora, a Comissão da PGPM-Bio surgiu porque:

Nós já estávamos ajudando alguns municípios, eu ajudava [...] a Assema começou ajudar também por causa das técnicas [pelo projeto Agroecologia], a gente pensou porque a gente não tenta fazer alguma coisa que todo mundo vai compartilhando o seu conhecimento, vai dividindo, isso quando surgiu a suspensão do final do ano de 2018, pensamos muito nessa união de lançar documento junto, de fazer uma nota de repúdio junto e ajudar outros municípios juntos a fortalecer, mas a comissão foi criada mesmo para fazer com que os outros municípios façam política com responsabilidade, porque a gente já foi punido por conta de outros municípios. Por exemplo, Maranhão foi suspenso por conta dos Municípios que estavam fazendo irregular. Não adianta a gente estar fazendo legal se os outros municípios estão fazendo ilegal [...] então vamos passar a orientar as pessoas. Então nós fomos buscar referências, [...] foi crescendo as opiniões, aí entrou Miqcb, Assema, os técnicos, [...] nós criamos porque queremos ouvir a opinião de outras pessoas sobre as dificuldades de fazer a política, [...] foi gerando esse pensamento de defesa da política. (agente mediadora C1, Trizidela do Vale).

O eixo III (Gestão das atividades) foi avaliado com grau de eficácia excelente (4,1). Desde a primeira operacionalização com o grupo de 15 mulheres o objetivo foi o enfraquecimento do atravessador. Com o passar dos anos e a ampliação dos grupos, o envolvimento da base e aproximação da Conab e das instituições, a mediadora passou a criar várias estratégias para implementar a política. A necessidade de se organizar e “*fazer diferente do atravessador*”, começou com a cobrança pelos serviços prestados, mas não como honorários da mediadora, e sim, para “*investir nos grupos de formação da base*” (Agente Mediadora, C1, Trizidela do Vale). As estratégias por ela narradas destacam que:

Na época a gente cobrava 10% de todo o recurso, para tudo, viagem e tudo, aí como eram só 15 quebradeiras não dava. Quando surgia, quando saía o recurso, que a gente somava tudo aquilo, não dava. [...] A gente começou a fazer organização financeira, [...] quando surgiu a fiscalização que houve irregularidade, muitas mulheres foram migrando para o grupo, saíram do grupo do atravessador, o grupo foi aumentando. Eu comecei a fazer coordenação de base, cada grupo já tinha suas tesoureiras e coordenadoras. Então, eu comecei a fazer só a parte de documentação e viagem para São Luís, [...] o recurso já vinha direcionado do grupo. Eu fazia só a gestão burocrática dos processos. A parte financeira, já ficava por conta de cada grupo e sua organização. Aí chegou a época que o recurso de 10% já estava ficando muito dinheiro no caixa. Aí a gente foi sugerindo projetos com despoldadora, forrageira, ajudando pessoas, quebradeiras de coco que estavam passando por um momento difícil. Hoje, nós temos

mulheres que produzem sabão, que fazem o óleo de coco, horta, galinheiro, polpa [...] com a ajuda financeira desse recurso, quando era 10%. Então, 5% era da minha gestão e 5% era dos grupos locais. Então, eu administrava 5% do recurso, eu ia nas comunidades para fazer novos grupos, era para viagem, deslocamento, e tinha uma pessoa que a gente pagava lá. Com o tempo os grupos foram crescendo. A gente começou a fazer um mapeamento, a gente fazia uma reunião por ano para discutir o que as mulheres estavam trabalhando em grupo, o que elas estavam produzindo nas comunidades, azeite, óleo de coco, onde que a gente poderia ajudar. Então, quando saiu os recursos, elas diziam: “Olha, nós vamos comprar um computador para nós. Vamos colocar lá na tua sala [na Secretaria de Mulheres, STTR de Trizidela do Vale]”. Então assim, foi votado e comprou computador, impressora, porque quando as coordenadoras chegassem com suas demandas não esperassem o dia todinho para serem feitas. Aí foi doado para secretaria de mulheres do sindicato. Não é meu, não é do sindicato, é das quebradeiras. Assim, quando era nos 10% a gente fez vários projetos já que o recurso era razoável. Mas a gente não conseguiu executar todos pela mudança para os 3%. Quando baixou para 3%, a gente só encaminha os processos e a gratificação para as coordenadoras de base. (agente mediadora C1, Trizidela do Vale).

O discurso da mediadora corrobora as narrativas do grupo de que apesar da iniciativa ser promissora, necessita de apoio técnico na gestão. A execução demanda tempo e investimento para ser disseminada na região. Além disso, para ampliar a iniciativa, poderiam ser realizados intercâmbios. Essa alternativa não é viável, contudo, para grupos com mediadores que necessitam do recurso como renda.

Na organização para envio dos processos, inicialmente ocorre o acompanhamento para controle do volume de amêndoas comercializado durante a safra, para emissão das notas fiscais, com apoio das coordenadoras de base, que devem arrecadar documentações individuais em tempo hábil. Após o recolhimento dos documentos, a mediadora organiza toda a documentação do grupo e, antes do envio, obtém as assinaturas do Documento 5. São conferidos os volumes de amêndoas e as documentações individuais, para posterior emissão e assinatura das notas fiscais pelos comerciantes cadastrados na Conab. Segundo a mediadora, para organizar todo o processo, o tempo médio é de 45 dias.

O grau de eficácia do eixo IV (Apoio e controle a comerciantes) foi avaliado como excelente (4,2). A mediadora se tomou pioneira entre as experiências selecionadas, por vários aspectos, entre eles envolver comerciantes nos diálogos sobre a PGPM-Bio, com apoio da Agerp. A aproximação com os compradores (Figura 10) ocorreu devido a denúncias de alteração de volume em outras localidades. Para não ser penalizada, decidiu reunir com os compradores para informá-los como funciona a política pública e explicar sobre as penalidades de documentação.

Figura 10 – Reunião com compradores de amêndoa de babaçu do Médio Mearim.



Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) atuação da agente mediadora; B) compradores de amêndoa de babaçu do Médio Mearim, técnico da Agerp e agente mediadora C1, Trizidela do Vale.

Em síntese a agente mediadora comenta sua atividade junto aos compradores:

[...] quem faz o caminho entre o sindicato e o comprador é a quebradeira, “olha, eu vou fazer meu cadastro para PGPM-Bio, queria saber, eu vendendo coco para o senhor, se vai assinar as notas fiscais de venda?” Se ele disser que sim, tudo bem. Já chegou caso aqui que o comprador de coco não assinou, porque a quebradeira de coco está devendo. [...] Depois é o nosso papel, a orientação. Antes tinha modelo de controle mensal, [...] a própria quebradeira de coco junto com o comprador, anotavam a data que ela vendeu, o quilo e lá no final o comprador de coco assinava. Com o tempo foi mudando, [...] substituído por recibos, e aí hoje todos os compradores de coco têm recibo. Eu faço coleta de nota [*recibos*] de 4 em 4 meses, então é 3 vezes ao ano. Então elas têm 4 recibos quando o comprador de coco repassa por ano. Tem quebradeira de coco que passa com comprador [*compara os valores dos recibos*], elas anotam no caderno, chegou um tempo que eu comprei caderno para ir nas comunidades, [...] as quebradeiras de coco para fazer as anotações são bem desorganizadas. Eu faço um controle de cada povoado com o CPF e o nome, o mês e os quilos, e coloco na planilha, eu já venho da comunidade com o cálculo anotado no documento, quantos quilos cada uma delas tem, quem são os compradores, na hora de emitir a nota fiscal eu olho [*controle feito na comunidade com apoio das coordenadoras*], já tô fazendo [*a nota fiscal*]. (agente mediadora C1, Trizidela do Vale).

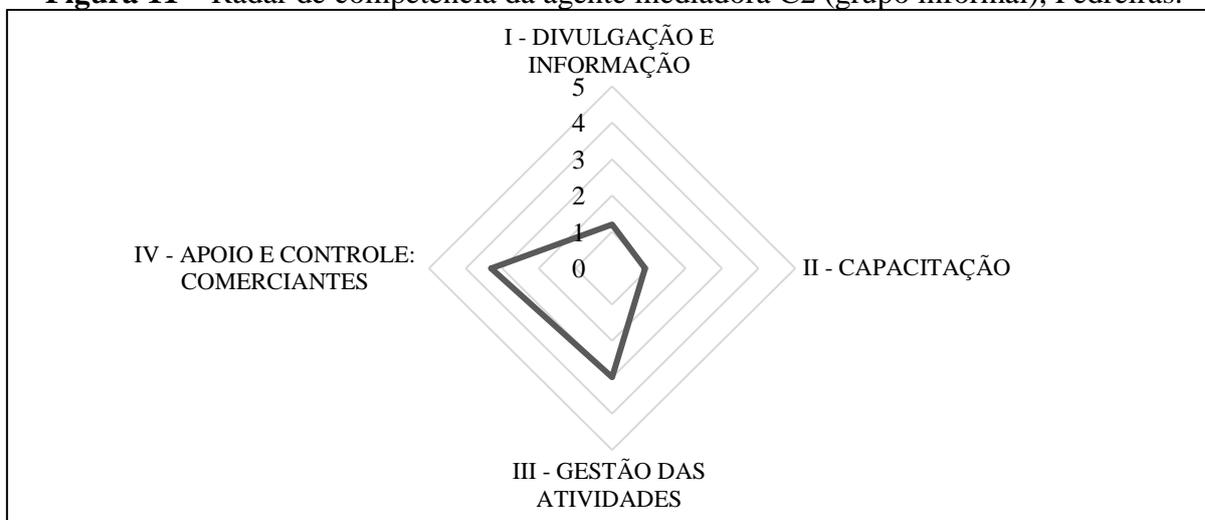
Apesar da boa iniciativa, essas foram as primeiras ações de diálogo sobre a PGPM-Bio com os compradores de amêndoa de babaçu. Existe muito conflito sobre as burocracias relacionadas às etapas que antecedem as notas fiscais. Por exemplo, o controle dos volumes: alguns afirmam que as relações próximas com as quebradeiras de coco podem contribuir para alteração, mas que por vezes isso parte de iniciativa da própria beneficiária, que solicita a inclusão no recibo de volume maior. Outras situações mostram que o comprador não entende sobre a política e o rigor da documentação. Portanto, é importante a sensibilização dos compradores de amêndoas.

5.2 Grupo informal (C2)

5.2.a Pedreiras

O exercício (Figura 11) foi realizado na comunidade São Raimundo, residência da mediadora, com participação de uma quebradeira de coco e a comerciante.

Figura 11 – Radar de competência da agente mediadora C2 (grupo informal), Pedreiras.



Fonte: Elaboração da autora (2020).

Os indicadores I (Divulgação e informação) e II (Capacitação) foram avaliados com grau de eficácia, respectivamente, insuficiente (1,2) e ruim (0,9), o que resulta da baixa participação da agente mediadora em espaços de diálogo e ao baixo ou inexistente apoio técnico da Conab, Miqcb e Assema. Tal foi atribuído ao fato de ser um grupo novo e pequeno, em processo de formação. Para a agente mediadora, o distanciamento entre o grupo informal de mulheres e a Conab, Assema e Miqcb, enfatiza o baixo grau de eficácia:

[...] eu não ligo para a Conab porque a gente nunca consegue. Não conhecemos ninguém da Conab. Quando ela [*coordenadora da Secretaria de Mulheres do STTR de Trizidela do Vale*] tem alguma notícia, ela vem aqui. [*A Assema já colaborou?*] A Assema não ajudou. [*E o Miqcb?*] Não. Não conhecemos, nunca apareceu por aqui. A única pessoa que apareceu diferente aqui foi esse homem de São Luís [*referindo-se ao fiscal da Conab nacional*] e você que veio agora. [*Sabe o que é PGPM-Bio?*] **É o projeto dos cocos. Eu não vou saber responder esse direito não. Na verdade, é o projeto que protege as palmeiras. Não pode estar derrubando as palmeiras. Mas, o pessoal assim mesmo derruba.** (agente mediadora C2, Pedreiras, grifo nosso).

A agente mediadora afirma que não conhece o Título 35, não domina a leitura (possui ensino fundamental incompleto), não possui material elaborado pela Conab (folders, cartilhas e normas), não domina informática (necessidade de conhecimento básico para cadastrar quebradeiras de coco no Sican, receber e enviar e-mail, buscar informações sobre a PGPM-Bio no site da Conab, entre outras utilidades), não tem conhecimento sobre emissão de notas fiscais e tem dificuldade em operações matemáticas básicas (importante para anotar e controlar

volumes de amêndoas comercializadas pelas quebradeiras de coco para posterior solicitação da subvenção por meio da comprovação fiscal). Como consequência, o grupo é dependente de terceiros.

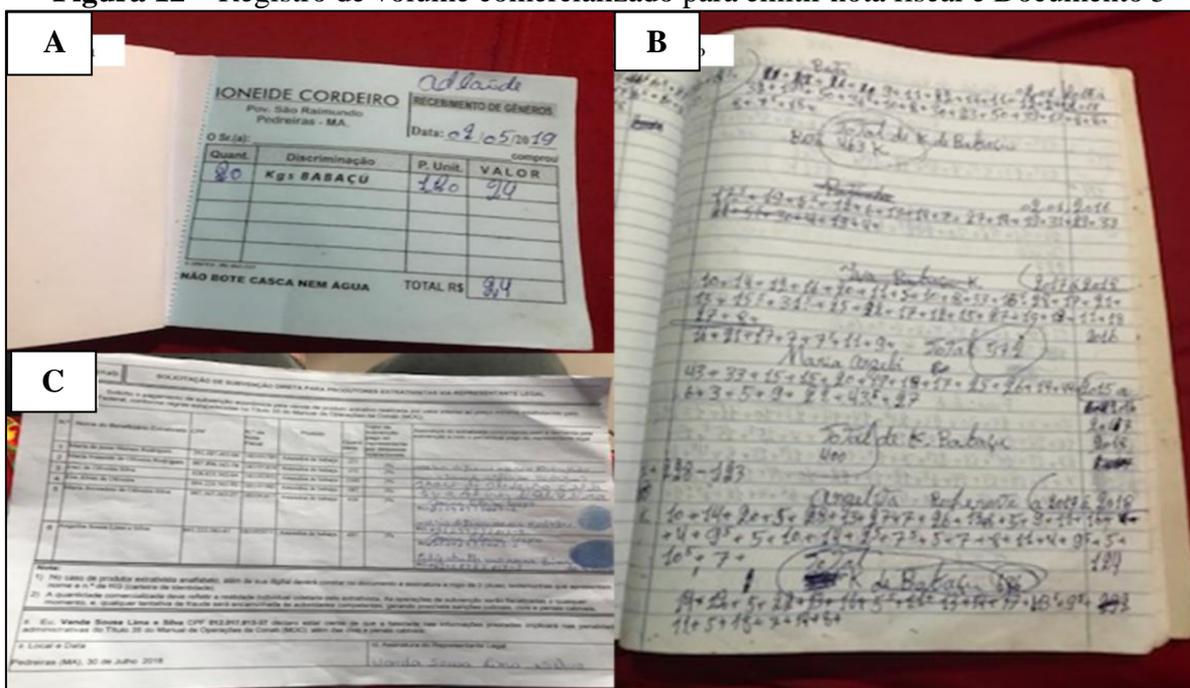
Os eixos III (Gestão das atividades) e IV (Apoio e controle a comerciantes) apresentaram grau de eficácia suficientes (3,0) e bom (3,3), devido ao apoio do STTR de Trizidela do Vale e de um professor local, que colabora principalmente na emissão das notas fiscais. O pequeno grupo não consegue arrecadar recurso suficiente para uma melhor gestão do processo. Apesar de o grupo arquivar a documentação das quebradeiras de coco, existem muitas limitações no arquivamento de documentos como notas fiscais, no controle de custos e saldos para envio de documentação à Conab, e na organização das atividades em grupo. Não sobram recursos para os honorários da agente mediadora pelos serviços prestados, o que vincula a atividade a uma relação de solidariedade, por vezes expressa por meio de “agrados” [*gentilezas*]. Como afirma a agente mediadora:

Eu acho que não é suficiente [3% destinados aos serviços prestados para o agente mediador por nota fiscal de cada quebradeira de coco]. A gente gasta com documento, gasta com passagem sempre quando a gente vai fazer a nota fiscal, a gente tira do nosso bolso. Nós não pegamos esses 3%. Eu trabalho e ganho por mês, eu não ganho para fazer isso. As vezes minha mãe me dá R\$ 50,00, a [...] [*coordenadora da Secretaria de Mulheres do STTR de Trizidela do Vale*] disse que eu não podia ficar na coordenação e quebrar coco [*receber a subvenção*]. Eu quebrava. (agente Mediador C2, Pedreiras).

Deficiências de capacitação afetam diretamente a gestão, deixando as quebradeiras dependentes de terceiros para a implementação da política na comunidade. O cadastro no Sican, controle entre recibos e volume de coco vendido, e emissão de notas fiscais, são as principais demandas. O envio de documentos é cobrado por malote, ao custo de R\$ 50,00 por envio. Para reduzir custos, o grupo envia sua documentação junto à do grupo de Trizidela de Vale, organizado pelo STTR, repartindo o pagamento.

O grupo utiliza recibos previamente às emissões das notas fiscais (Figura 12. a). A comerciante confecciona duas vias de recibo, uma fica com ela e outra com a quebradeira de coco. Antes de emitir a nota são somados os volumes entregues, pelo “controle”, por quebradeira de coco (Figura 12. b). A entrega de amêndoas ocorre geralmente às sextas-feiras. Entretanto, as notas fiscais não são disponibilizadas para as quebradeiras de coco e esse documento (nota fiscal) não é arquivado pela mediadora.

Figura 12 – Registro de volume comercializado para emitir nota fiscal e Documento 5



Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) Recibo confeccionado pelo comerciante; B) caderno de controle dos volumes comercializados, e C) Documento 5 contendo volume total, 3% para pagamento dos serviços prestados, assinatura das mulheres solicitando a subvenção e assinatura do agente mediador.

A agente mediadora descreve o controle do volume e envio de documentação:

A primeira coisa é olhar o recibo. A segunda é pedir para as quebradeiras trazer os recibos para a gente comparar os comprovantes do comerciante de coco. Isso para ver se ninguém colocou alguns zeros a mais. A terceira é para preencher o controle [para emissão das notas fiscais]. A gente soma tudinho. Nessa parte quem ajudou foi o [...] [professor]. Ele faz a nota e não cobra nada. Vem essas notas e ela assina [comerciante de coco] e manda para mim de volta. E depois, junto tudo com RG e CPF. Eu arrumo a documentação para mandar tudo para a Conab. O recibo fica com a quebradeira de coco. É uma comprovação de que ela quebra coco. A gente cobra 3% e todo mundo assina [Documento 5, Figura 7.5.c]. Eu dei esses 3% para a mulher que ficava falando que gastou [com documentação] e não recebeu [devido as pendências na documentação]. E para a [...] [coordenadora da Secretaria de Mulheres do STTR de Trizidela do Vale] mandar a documentação pela van [junto com a do grupo do STTR]. O rapaz cobra R\$ 25,00. (agente mediadora C2, Pedreiras).

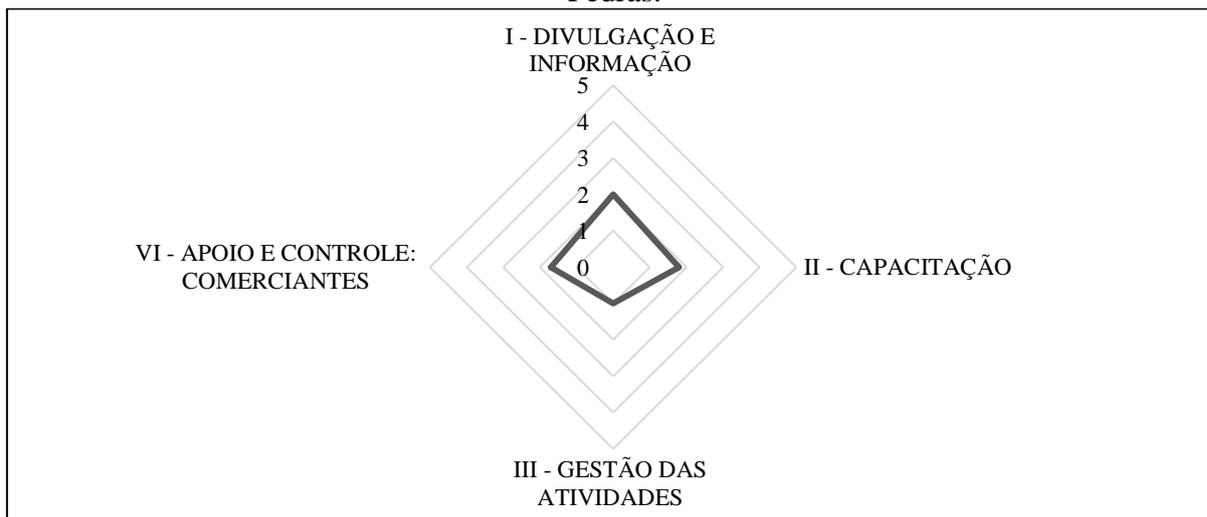
Em síntese, a agente mediadora relata suas principais dificuldades na gestão:

[...] dificuldade é para acessar os documentos, exemplo nota fiscal. Porque nós não sabemos tirar e-mail e Sican piorou, porque aqui não tem computador e essas coisas complica para a gente. E mais difícil ainda é internet. A gente pode fazer uma coleta para comprar o computador, só que nós vamos ter que fazer um curso porque ninguém sabe mexer. É muito bom a gente aprender para não ficar dependendo dos outros. (agente mediadora C2, Pedreiras).

5.2.b Poção de Pedras

A Figura 13 apresenta os eixos de indicadores I (Divulgação e informação) e II (Capacitação), avaliados com grau de eficácia insuficiente, respectivamente com médias 2 e 1,8.

Figura 13 – Radar de competência da agente mediadora, C1 (grupo informal), Poção de Pedras.



Fonte: Elaboração da autora (2020).

A agente mediadora destacou que conhece pouco sobre os objetivos da política e o normativo. Apesar do apoio inicial da equipe técnica da Assema, não conseguiu ampliar as discussões sobre a política pública com o grupo. Observamos no discurso da mediadora suas percepções sobre a política pública e como ocorre o repasse de informações às quebradeiras de coco babaçu:

[...] eu acho que a política é importante pelo dinheiro, pela ajuda, dinheiro fácil né? Porque não é grande, coco é um produto que não é valorizado, e elas sobrevivem disso, então é uma ajuda a mais. As reuniões são realizadas, também, para esclarecer alguma coisa que elas não sabiam, os benefícios do produto, a utilidade e as informações, porque elas ficam em uma comunidade sem saber o que está acontecendo. Então uma reunião dessa vai informando, [...] o fato de se reunir, de certa forma, não só sobre coco, mas para muitas coisas que elas não sabem [...] é muita coisa falada nessas reuniões, mas todo mundo fica caladinha escutando então elas receberam informação, não sei se entendem. [*E sobre a preservação das palmeiras?*] Para manter floresta não depende da quebradeira, porque ela não tem terra, quem manda é os donos lá dos gados. Tem lugar que não é para quebrar dentro da terra, é para tirar o coco e quebrar na sua casa, por conta da casca. Então, tem que fazer o trabalho com os fazendeiros. (agente mediadora C2, Poção de Pedras).

O fluxo de comunicação com a Conab é positivo, as informações sobre liberação de bônus da subvenção e pendências são repassadas com agilidade. Entretanto, a mediadora não atuou sozinha no apoio aos grupos. Após a parceria inicial com o técnico da Assema, buscou apoio de outro professor no município. Ela discorre sobre as dificuldades para superação das burocracias:

[...] essas questões de fazer as notas eu chamei uma pessoa, e ele faz direitinho, o professor. Ele só faz as notas. E eu já quis sair várias vezes por conta do difícil acesso, dificuldades, também o financeiro, elas têm que pagar a associação, tem a contabilidade, tem o certificado digital que tem um preço alto, e aí termina saindo do meu bolso, para não ver a associação com multa. (agente mediadora C2, Poção de Pedras).

Além das dificuldades narradas a mediadora ainda declarou ter pouca agilidade para uso de internet e manuseio de computador. Outro obstáculo destacado foi a pouca participação em espaços de discussão sobre a PGPM-Bio. A mediadora informou que não participa das reuniões promovidas pela Comissão da PGPM-Bio no Médio Mearim. O grupo tem dificuldades de interagir com a outra mediadora (do STTR), por terem opiniões divergentes sobre a sindicalização.

No eixo III (Gestão das atividades) o grau de eficácia foi avaliado como insuficiente (1,4). A mediadora informou que existem critérios para inclusão das mulheres nos grupos, como estratégia de organizar o grupo:

[...] é um critério ser associada. Associação Santa Terezinha. Por conta que eles não têm associação nos outros povoados e nós somos o povoado maior e que tá em dias, aí todo mundo vem, mas o dinheiro sai individual. Elas não pagam mensalidade, por conta que elas sempre alegam que não têm dinheiro, que só vai pagar quando receber o dinheiro do projeto PGPM-Bio, e acaba que tem gente que paga, tem gente que não paga. Por isso, a gente tá com débito um ano lá sem pagar [...] a mensalidade é R\$ 3,00, mas nem dá, quando você vai imprimir as notas, tem que comprar papel, é aquela luta, tem que comprar tinta, e assim vai, é uma luta muito grande. Leva muito tempo para fazer e já estou cansada. (agente mediadora C2, Poção de Pedras).

A mediadora organiza documentações individuais das quebradeiras (RG, CPF e DAP). Os processos foram enviados duas vezes no ano. As notas fiscais são assinadas por um comerciante, ou seja, ocorre um monopólio para comercialização das amêndoas de babaçu. O volume de amêndoas é controlado pelo comprador de coco. Antes do envio das notas os volumes fornecidos por quebradeira de coco são repassados para a agente mediadora, que repassa a informação para um professor na cidade emitir as notas fiscais, entregues, posteriormente, para assinatura do comprador de coco. *Os compradores só assinam as notas se elas produzirem* (agente mediadora C2, Poção de Pedras).

O eixo IV (Apoio e controle das atividades dos comerciantes) apresentou grau de eficácia insuficiente (1,7). A mediadora mostrou dificuldade para executar as atividades com o comprador de coco. Não são realizadas reuniões com comerciantes e não são disponibilizados recibos para controle de volume. As notas fiscais são emitidas apenas pela informação fornecida pelo comprador de coco. O ponto positivo relatado foi sobre a liberdade de fornecimento das amêndoas: as beneficiárias decidem o fornecimento ou não de amêndoas e ausência de custos para emissão das notas fiscais.

5.2.c São Luís Gonzaga do Maranhão

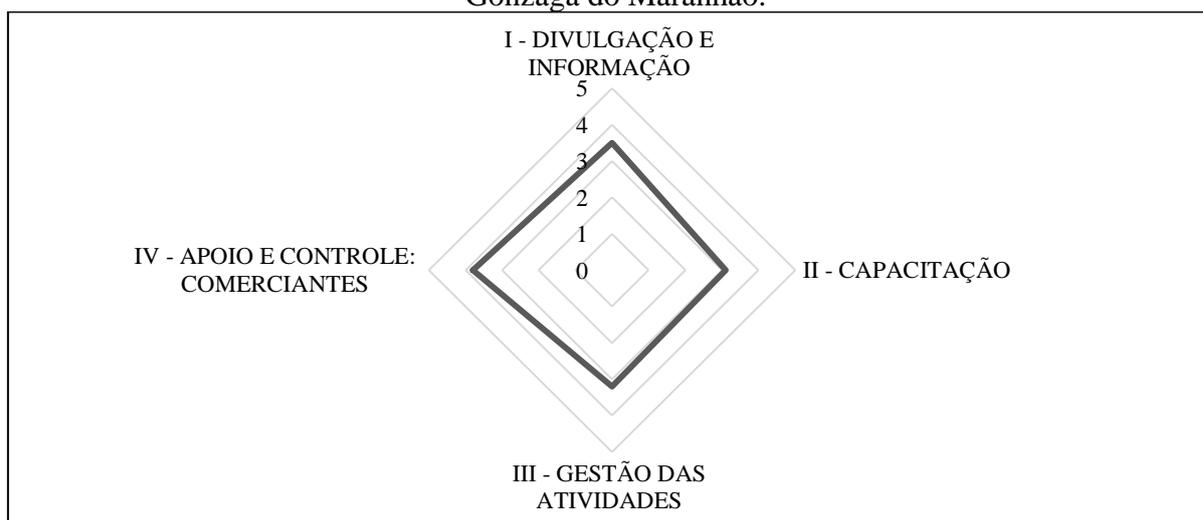
A Figura 14 indica que há um equilíbrio entre os eixos de avaliação. Os eixos de indicadores I (Divulgação e informação) e II (Capacitação), respectivamente, com médias de

nota 3,5 e 3,1, foram avaliados com o grau de eficácia bom. A agente mediadora apresentou vínculos com a Assema no início das facilitações, o que lhe proporcionou a participação em vários espaços de diálogos. Sobre suas compreensões referentes a PGPM-Bio, ela narra:

[...] é um programa [política] de melhoria, que veio do Governo Federal, para a extrativista, é uma forma de incentivo da extrativista, tanto na quebra do coco quanto na preservação do meio ambiente, é uma melhoria para a vida do extrativista. Ela contribui no lado ambiental que a gente melhorou muito a preservação [...] desde quando a gente ouviu falar no PGPM-Bio [nas reuniões com a Associação, Conab e Assema] eles sempre falam que é um programa do governo federal que veio tanto para melhorar a qualidade de vida das pessoas, economicamente, porque o preço é muito barato [...] e para incentivar a luta das mulheres na preservação dos babaçuais que está sendo muito devastado. (agente mediadora C2, São Luís Gonzaga do Maranhão).

As relações com a Conab também são positivas. O técnico responsável, segundo a mediadora, se mostrou sempre disponível para sanar dúvidas nos processos a serem enviados, informar sobre liberação do bônus da subvenção e as pendências. O Miqcb, também se mostrou disponível para contribuir nos espaços de diálogo da comunidade (reuniões) e com documentos, por exemplo, ao assinar documento que substitui a procuração pública, comprovando que as pessoas incluídas nos processos enviados exercem a quebra de coco babaçu. Essa foi uma estratégia dos grupos apoiados pelo Miqcb para reduzir custos com a procuração pública.

Figura 14 – Radar de competência da agente mediadora, C2 (grupo informal), São Luís Gonzaga do Maranhão.



Fonte: Elaboração da autora (2020).

A agente mediadora compreende todas as exigências e importância das documentações, arquiva os documentos em pastas e participa das reuniões da Comissão da PGPM-Bio que, geralmente, ocorre no espaço físico da Assema, o que facilitou as articulações com o Miqcb sobre documentações. Essas estratégias estimulam a permanência da mediadora como representante do grupo.

Os obstáculos referentes à implementação são as mudanças no normativo. A Conab não comunica as quebradeiras de coco antes da modificação. Tal ocorre, geralmente, após o envio dos processos, via avisos de pendências. Além disso, como o Miqcb se compromete com a legitimidade do grupo, com finalidade de reduzir custos com procuração pública, as informações sobre liberação de recurso e pendências passaram a ser destinadas ao e-mail da instituição, que se torna o representante legal, deixando de ser enviadas diretamente para a agente mediadora. O Miqcb assumiu papel fundamental nessa etapa, porém demanda estratégias e técnicos responsáveis pelo repasse das informações em tempo hábil para os grupos.

A agente mediadora discorreu sobre o canal de comunicação entre as instituições Assema, Miqcb, Conab e beneficiária/os que poderiam ser mais eficientes:

Mudasse as comunicações, as informações [...] essas mudanças que eles fazem lá [Título - 35] eles poderiam consultar as pessoas [...] pelo menos as pessoas que estão mais à frente [agentes mediadores/as e as instituições regionais e locais] que estão fazendo essa parte operacional [...] um calendário de reuniões como não pode estar vindo no interior [Conab], vai na Assema e tira algumas dúvidas, mas eles não fazem isso. A comissão fica pelejando, as pessoas da comunidade também ficam lutando [...] tá faltando um estreitamento entre a Conab, Assema, Miqcb e as extrativistas. (agente mediadora C2, São Luís Gonzaga do Maranhão).

Quanto às principais dificuldades que comprometem a eficácia de seu trabalho:

Eu ia listar muitas [...] primeiro aquele monte de burocracia [...] antes a gente colocava o CNPJ da associação e depois a gente colocava o nome das extrativistas, tinha quantidade de coco e a quantidade que elas já iam receber, era uma nota mais simples. Hoje, é tanta coisa [...] nessa nota, que para mim tinha que ser uma nota diferenciada, mais simples. É muito complicado, vem pedindo tanta coisa [...] número de casa, tem casa que não tem número [...] e-mail, tem extrativista que não tem nem telefone [...] nome da rua, aqui não tem nome de rua. Eles pediram, também, pra gente colocar o cadastro das extrativistas no Sican, eu passei o dia todinho na Assema para fazer isso e não consegui. Nós conseguimos fazer só três [...] aí eles querem que a gente faça 80 cadastros. [...] Em 2017 nós enviamos o cadastro [preenchido manualmente] e eles [Conab] colocaram no Sican. Acho que essas têm que diferenciar quando estão trabalhando com as quebradeiras de coco, principalmente aqui pra mim que tenho dificuldade nesse processo. [...] Eu aprendi na marra, eu sou quebradeira de coco mesmo, é difícil de estar acompanhando essas mudanças na Conab e eles precisam estar comunicando, porque se não a mulher vai ficar sem receber. Baseado em que é 3%? [referente ao pagamento pelos serviços prestados por nota] A decisão já vem [...] então uma das coisas que eu gostaria era que acabasse essa burocracia, colocasse uma coisa melhor para trabalhar. (agente mediadora C2, São Luís Gonzaga do Maranhão).

O grau de eficácia do Eixo III (Gestão das atividades) foi avaliado como bom (3,2). A agente mediadora relatou que possui um arquivo com cópias dos documentos enviados para a Conab, apenas dos últimos 3 anos. Além disso, estimula as quebradeiras de coco a organizar e manter a documentação dentro do prazo de validade para evitar atrasos no envio do processo e pendências. A agente mediadora discorreu sobre a dinâmica dos serviços prestados:

[...] primeiro eu vou na casa do comerciante e olho as mulheres que têm os cocos suficiente para envio [processo para Conab], então eu separo aquelas que têm o coco

[...] peço a identidade, CPF e o extrato da DAP, mas agora nem precisa basta consultar se está ou não vencida. Para enviar a primeira vez preciso da documentação. (agente mediadora C2, São Luís Gonzaga do Maranhão).

Os obstáculos enfrentados pela agente mediadora para garantir o acesso são referentes à demanda de tempo e custos, porém o grupo não faz controle das despesas para possíveis prestações de conta e/ou como instrumento para questionamento sobre o percentual estipulado pela Conab (3% por nota fiscal). Dentre os custos relatados, como exemplo, R\$ 80,00 mensais para despesas com internet, cópia das documentações, deslocamento para Pedreiras para sanar pendências e participar de reuniões (atualmente da Comissão da PGPM-Bio), entre outros. *“Eu não tenho nenhum lucro. Quando eu falei nas reuniões que não receberíamos mais os 10% das extrativistas, mesmo assim elas queriam pagar, porque sabiam que esses 3% não dava para nada* (agente mediadora C2, São Luís Gonzaga do Maranhão).

O eixo IV, Apoio e controle das atividades dos comerciantes foi avaliado com grau de eficácia suficiente (2,8). A agente mediadora destaca o envolvimento dos comerciantes nas reuniões sobre a PGPM-Bio e o empenho em executar corretamente o controle de volumes de amêndoas comercializadas por quebradeira de coco babaçu para as emissões das notas fiscais. Entre as dinâmicas que ocorrem com envolvimento dos compradores estão os controles de volume limite para envio dos processos para a Conab. As quebradeiras de coco incluídas nos envios de processo são geralmente estimuladas a comercializar mais de 100 kg de amêndoas. Os membros do grupo que comercializam menos que os volumes estipulados são questionados sobre a inclusão no processo, porque, por vezes, o custo de operacionalização é maior do que o bônus da subvenção.

Segundo a agente mediadora os controles de volume comercializado são feitos por sete compradores de amêndoa de babaçu:

[...] as quebradeiras que fazem parte do grupo e têm cadastro [Sican], quando a gente vai mandar o lote [processo para Conab] tem mulher que não tem 100 kg de coco [vendidos ao comprador de amêndoa]. Aí a mulher mesmo diz que não vai mandar ainda, porque tá pouco. Então aquele 100 kg fica na casa do comerciante anotado e ela vai aumentando e no próximo envia. Agora se ela preferir enviar o trabalho aumenta, porque quem coloca 70 e 80 kg é o mesmo trabalho daqueles que colocam 300 kg. Tem uma ficha de controle para as extrativistas e o comerciante tem outro então [...] tem o dia que ela vendeu, a quantidade de quilos, o valor da quantidade em dinheiro e aí eu pego lá no comerciante essa ficha e levo para casa. Faço o cálculo na calculadora, ficha por ficha, para fazer a nota fiscal. O primeiro comerciante a assinar foi aqui da Santana [comunidade]. Quando a gente fazia reunião com as extrativistas sempre a gente pede a presença dos comerciantes [...] “Você vai comprar o coco? Mas, você vai ter que assinar uma nota fiscal dizendo que você comprou aquela quantidade, senão o recurso não vem!” Se o comerciante não quiser assinar a mulher procura outra pessoa, por isso aqui todos os comerciantes aceitavam assinar. Eles são muito cautelosos, é muito receio, porque a gente sempre fala nas reuniões “um erro de um comerciante, um erro de uma quebradeira, um erro de uma pessoa que está na

parte operacional [...] muitas pessoas pagam por um erro. (agente mediadora C2, São Luís Gonzaga do Maranhão).

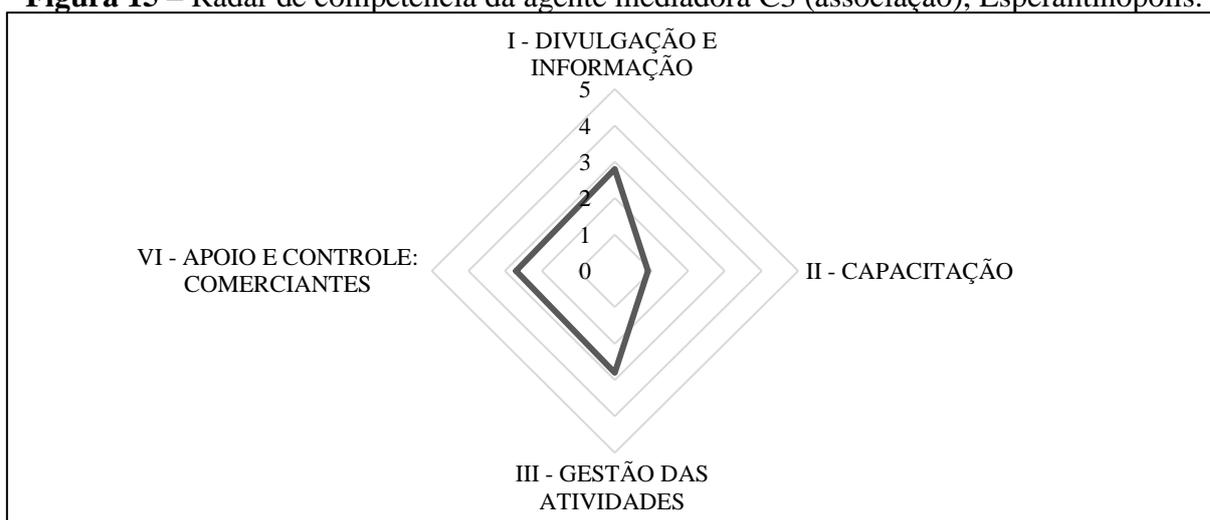
Os obstáculos ocorrem, principalmente, por existir relação de compadrio, e os comerciantes incluírem volumes maiores que os comercializados pela quebradeira de coco babaçu, mesmo com a sensibilização feita pela agente mediadora. Outro ponto são as notas fiscais, que não são elaboradas pelos comerciantes, mas sim pela agente mediadora, com custos elevados. Além disso, são necessários controles mais eficientes de volume de amêndoas para evitar fraudes e penalidades no momento da fiscalização.

5.3 Associação (C3)

5.3.a Esperantinópolis

Conforme observado na Figura 15, o eixo I (Divulgação e informação) foi avaliado pela agente mediadora com grau de eficácia suficiente (2,8). A mediadora mostrou proximidade com técnicos da Conab, mas existe um distanciamento em relação ao Miqcb e Assema. A atividade de divulgação e informação é centrada na mediadora, com fluxo de informação partindo apenas da Conab nos dois primeiros anos.

Figura 15 – Radar de competência da agente mediadora C3 (associação), Esperantinópolis.



Fonte: Elaboração da autora (2020).

A agente mediadora analisa as relações com a Conab e o vínculo com instituições locais em relação ao fluxo de comunicação:

[...] eu falo sempre para as mulheres: “olha, a hora que tiver um problema, eles lá de cima [*técnicos da Conab*] vão me falar, eu tenho uma relação boa com a Conab, tudo que pergunto eles me respondem, como tá andando o processo”. [*E a Assema e o Miqcb?*] Não sei, nunca vieram aqui. Eu nunca fui à reunião da Assema e também nunca ajudaram na articulação da política. O Miqcb não sei o que é [...] tudo que aprendi foi com o [*atravessador*], o que eu aprendi no começo foi ele que passou, depois eu fui atrás. Agora a moça do sindicato [*Coordenadora da Secretaria de*

Mulheres do STTR de Esperantinópolis] também avisa as coisas, me ajuda. (agente mediadora C3, Esperantinópolis).

As reuniões da mediadora com os grupos são pontuais, sobre documentações necessárias para solicitação do bônus da subvenção, e pagamentos de mensalidades e prestação de contas da associação. A prestação de serviços ocorre com dificuldade, pelo baixo grau de escolaridade da mediadora. Entretanto, mesmo narrando não conhecer o normativo do “*projeto do coco*” (PGPM-Bio), as informações e divulgações locais são suficientes para garantir o acesso.

O eixo II (Capacitação) recebeu a menor nota, com grau de eficácia avaliado em ruim (0,9). A mediadora narrou que nunca participou de reuniões propostas pela Conab e nem de outros espaços de discussões sobre a política pública na região, como a Comissão da PGPM-Bio do Médio Mearim. Além disso, não manuseia computadores, não domina internet, apresenta dificuldades para efetuar a contabilidade e não emite notas fiscais. Como ponto positivo mostrou pró-atividade para garantir o acesso ao recurso e capacidade de diálogo para articular e manter o grupo.

Os eixos III (Gestão das atividades: 2,8) e IV (Apoio e controle a comerciantes: 2,7) apresentaram grau de eficácia suficiente. Os serviços da mediadora como elo entre as beneficiárias e a Conab e com o comerciante local supriram as necessidades dos dois eixos. Após a decisão de criar a associação e implementar a política pública sem vínculo com atravessador, a mediadora contou com serviços de um contador local para legalizar a organização. A mediadora discorreu sobre as articulações para formar a associação:

[...] depois da reunião com as mulheres [...] fui lá com contador, perguntei: “quanto é para fazer associação?” Ele disse que associação não estava barato que era R\$ 2.200,00 [...] se eu pedir para as mulheres elas vão dar um pulo bem longe [...] como eu queria provar para ele [*atravessador*], porque todo mundo é igual eu poderia fazer sozinha [...] não pedi esse dinheiro para as mulheres, fiz por conta, mas elas vão ficar pagando. [...] Eu chamei todo mundo, disse que ia fazer [...] só para essa assinatura do advogado ele cobrou um salário. (agente mediadora C3, Esperantinópolis).

Ao comentar sobre a gestão das atividades para implementar a política, a mediadora menciona que os processos são enviados à Conab duas vezes ao ano, e as atividades prévias são:

[...] eu peço o RG, o CPF e a DAP, aí eu peço para ele [*técnico da Conab*] a folha do cadastro [*modelo de cadastro*] ele envia no meu e-mail [...] tiro cópia, como eu não tenho computador, eu faço e mando manual. Às vezes eu vou levar ou eu mando pelo rapaz na van. Quando chegar lá ele cadastra [*no Sican*]. Ainda tem que ter a nota de preço [*média de preço*], ofício, procuração e a nota. A nota fiscal o contador que emite, agora como eu não tô comprando coco a nota vai ser igual. O que elas quebram lá ele bota o nome do comprador de coco, bota o nome da mulher, a data, [...] ele bota tudinho o saldo. (agente mediadora C3, Esperantinópolis).

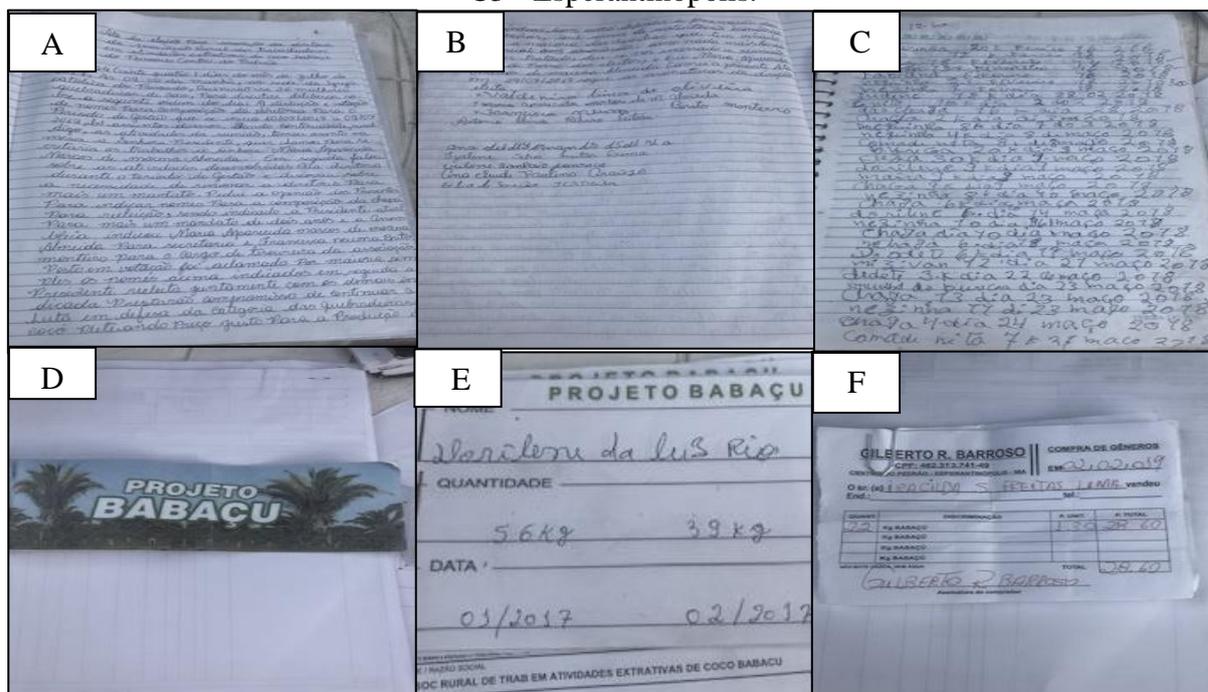
O contador não cobra a associação por nota fiscal, mas pelos serviços prestados, no valor de R\$ 300,00. As beneficiárias associadas pagam mensalidade de R\$ 5,00 e para a mediadora, R\$ 50,00 no momento do recebimento do bônus da subvenção, um valor fixo, independentemente do valor da nota fiscal. Os valores são para manter a associação, mas a modalidade de acesso é individual. Assim, a mediadora não cumpre o normativo que determina o limite de 3% do valor da nota fiscal para o pagamento dos honorários.

A mediadora narra detalhes do comércio e controle dos volumes de amêndoas:

[...] eu também quebro coco, eu acho a parte mais difícil [...] tem cobra, as palmeiras são cortadas, o pessoal coloca veneno [...] estão acabando com os cocos e com as palmeiras [...] vai ficando mais longe pra gente pegar, é muito difícil trazer o coco no ombro até chegar numa cerca pra baixo e botar no jumento pra trazer. O controle das amêndoas eu anoto num recibo, tem uma balança aqui, ela traz o coco e eu anoto no recibo. Quando vou fazer a nota eu mando tudo anotado para o contador [...] depois que ele faz eu confiro tudinho, o que tá errado tem que fazer de novo. Tem mulher que diz que quebra, mas não quebra, então eu vou de casa em casa saber se ela quebra mesmo. Eu não estou nem com vontade de colocar mais mulher, porque quanto mais mulher mais serviço. (agente mediadora C3, Esperantinópolis).

A figura 16 apresenta os documentos da associação e do controle de volume de amêndoas.

Figura 16 – Gestão do volume de amêndoas comercializadas para emissão de notas fiscais, C3 - Esperantinópolis.



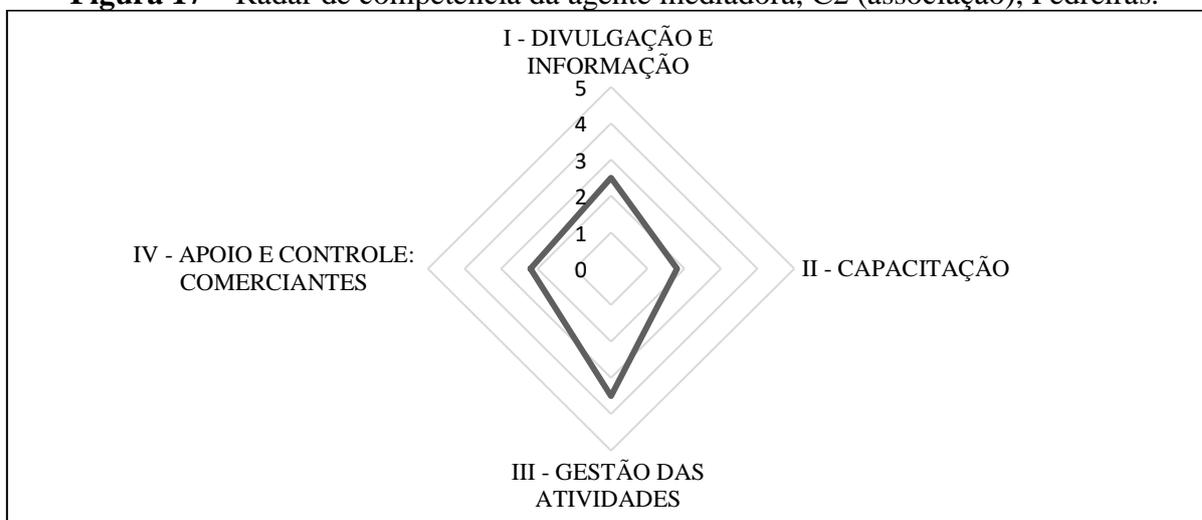
Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) e B) ata da associação; C) caderno com controle de volumes de amêndoas das quebradeiras de coco; D) carnê com duas vias de controle de volume de amêndoa (uma para a mediadora e outra para a quebradeira de coco); e) informações necessárias para preenchimento do carnê; e (F) recibo preenchido pelo comprador de coco.

5.3.b Pedreiras

Na Figura 17, o Eixo I (Divulgação e informação) refere-se, principalmente, à comunicação da agente mediadora com as instituições Conab, Assema e Miqcb, avaliada como

suficiente (2,5). Apesar do contato direto com técnicos da Conab, as informações repassadas pela agente mediadora são pontuais, relacionadas à documentação para acesso, liberação do recurso e pendências. Existe pouca divulgação sobre normas, objetivos e metas da PGPM-Bio como política pública, o que torna o repasse para a base difícil, podendo inclusive prejudicar o coletivo no momento da fiscalização.

Figura 17 – Radar de competência da agente mediadora, C2 (associação), Pedreiras.



Fonte: Elaboração da autora (2020).

Na narrativa da agente mediadora observa-se a proximidade com técnicos da Conab. Os questionamentos são, sobretudo, sobre documentação e operacionalização da política, sem aprofundar a importância de cada documento. Como o contato com a Assema e Miqcb é limitado, as informações para a mediadora vêm direto da Conab:

[...] eu falo com o [...] [técnico da Conab] direto, não é constantemente, porque ele é uma pessoa muito ocupada. O contato com ele é pelo WhatsApp. Quando eu estou com dúvida de alguma coisa ele me responde. Ele é simples demais, me explicou tudo direitinho. [...] eu fico sabendo se liberou [o pagamento da subvenção] porque eu mando mensagem. Ele só fala comigo quando tem carta de pendência [na documentação enviada para a Conab], aí eu vou no e-mail para ver, eu só pago [para imprimir a carta de pendência no Cyber] quando é preciso, fora isso eu não pago. No contato com a Assema e o Miqcb, eu me sinto tão perdida, porque o que eu faço é as articulações e os documentos, e o resto outras pessoas que fazem para mim, mas a única coisa que eu faço mesmo é o controle no caderno. (agente mediadora C2, Pedreiras).

O eixo II (Capacitação) recebeu a menor nota, com grau de eficácia avaliado em insuficiente (1,8). A agente mediadora mostrou dificuldade para trabalhar com internet ou usar outras ferramentas do computador, e não sabe emitir notas fiscais. Assim, várias etapas no processo de operacionalização são realizadas por um funcionário de um estabelecimento que funciona como Cyber. É o caso do cadastro no Sican, emissão de nota fiscal, consulta do e-mail

para verificar a lista de mulheres beneficiárias e a lista de pendências. Para cada processo é cobrado um valor, o que eleva muito os custos.

A agente mediadora comenta as dificuldades e custos da operacionalização:

Eu só sei ligar e desligar o computador, eu já fiz o curso, mas não pratiquei aí eu esqueci. [*E com contabilidade você sabe trabalhar?*] Eu não sei bem, eu fiz [*curso*], mas nunca atuei nada, mas aí me ajuda a fazer uma planilha. Tem tanta coisa [*documentação*] que o dinheiro não dá. Para eu poder mandar o documento para lá [*Conab*], primeiro, eu não pego documento original de ninguém, só a xerox da identidade, do CPF e da DAP. Eu tenho que tirar a xerox colorida, custa R\$ 1,00 ou mais. A nota fiscal custa R\$2,50 cada. Eu pago a moça do Cyber, sai por nome de quebradeira tudo detalhado, o nome dela, o nome do comprador [...] eu faço tudo no caderno, eu recebo as notas delas [*os recibos entregues pelos comerciantes do coco para as quebradeiras*], aí eu somo aquela quantidade, coloco nome da mulher e o total [*volume de amêndoa comercializado*] e mando para o Cyber. Quando as notas fiscais estão prontas ela [*funcionária do Cyber*] só me avisa. Eu pensei em colocar internet e impressora, mas eu fico imaginando que vai ser uma conta a mais, minha conta de energia é quase R\$ 200,00 então vai ficar muito caro. Eu preciso me atualizar porque todas as vezes que eu quero ver o e-mail eu tenho que ir no Cyber, eu tenho que criar um e-mail pra mim para eu resolver minhas coisas porque na Conab está o e-mail da minha irmã, aí eu acesso no e-mail dela. (agente mediadora C2, Pedreiras).

Esse discurso corrobora as dificuldades de entender a importância da nota fiscal, e o excelente controle do volume comercializado, por meio de recibos (Figura 18. a) e planilhas manuais (Figura 18. b). Assim, constata-se que as beneficiárias não têm conhecimento dos custos de operacionalização. O grupo considera 3% justo e suficiente para garantir a remuneração e custos do trabalho prestado pela agente mediadora, pelo fato de já existir a mensalidade da associação.

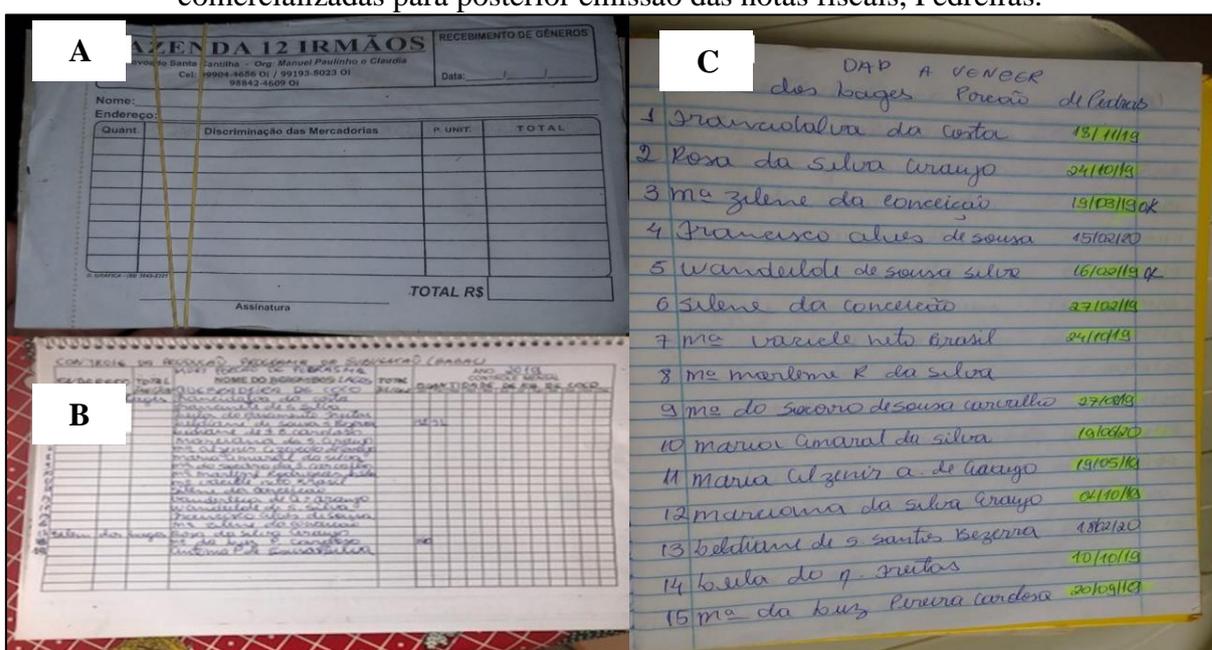
No eixo III (Gestão das atividades), o controle dos volumes realizado pela agente mediadora é uma das ferramentas que contribuem com o grau de eficácia, avaliado como bom (3,5). Outra ferramenta criada pela mediadora é um controle de vencimentos das DAPs (Figura 18.c), um controle manual com o nome das quebradeiras e a data de vencimento do documento, para reduzir custos e garantir o acesso, evitando pendências e atrasos no pagamento da subvenção.

A estratégia de mobilização das quebradeiras é um fator positivo, pois promove uma relação amigável e próxima das beneficiárias com a agente mediadora, que garante o cumprimento de uma das normas do Título-35: a inclusão apenas de quebradeiras de coco ativas na extração. A agente mediadora relatou a mobilização de beneficiárias para cumprir as diferentes etapas na implementação da PGPM-Bio:

Eu não tenho dificuldade para informar as mulheres. Quando muda as normas do Título 35 o [*técnico da Conab*] envia a documentação e eu passo para elas na reunião. Na reunião a gente conversa sobre tudo, das normas, das regras, o que tem que ser feito. Eu marco as reuniões na hora que precisa. Eu tenho que ficar me atualizando. Quando o dinheiro é liberado a Conab avisa, por e-mail, ou por WhatsApp, ou eles ligam. Aí o meu trabalho é avisar todas as mulheres, algumas eu aviso por telefone e

outras, eu pego a moto, vou de casa em casa. Digo: “Olha o dinheiro está liberado, já pode ir ao banco”! Porque o dinheiro dura 7 dias, se não tirar volta. Para mandar os documentos para Conab [enviar o processo solicitando subvenção], as pessoas entregam a xerox, às vezes eu vou nas casas pegar ou as vezes elas vêm trazer. Quando tem pendência, ele [técnico da Conab] me envia, a carta vem por e-mail e eu vou resolver, aí eu faço um bloco com nome de todo mundo para avisar. Se resolver a pessoa recebe, se não a pessoa não recebe. As pendências não precisam ser protocoladas, eu envio por e-mail, é só tirar a xerox e enviar. Se for DAP vencida, por exemplo, eu aviso a pessoa, ela tem 20 dias para resolver. Eu tenho um escritório [pequeno cômodo construído anexo à residência] para arquivar os documentos. Eu acho que conheço o suficiente. Digamos que eu conheço a prática, mas não conheço bem a teoria. Na verdade, só não sei a parte da internet. (agente mediadora C2, Pedreiras).

Figura 18 – Ferramentas criadas pela agente mediadora para controle de volume de amêndoas comercializadas para posterior emissão das notas fiscais, Pedreiras.



Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) recibo dos compradores de para lançar volume de amêndoas entregue pelas quebradeiras; B) planilha criada pela agente mediadora para controle do volume fornecido durante o ano: cada folha tem o nome das quebradeiras de coco separadas por comunidades e municípios, faltando apenas incluir os preços praticados por período e o nome do comprador de coco; C) controle de vencimento de DAP.

O eixo VI (Apoio e controle a comerciantes) apresentou grau de eficácia suficiente (2,2). A agente mediadora trabalha com três comerciantes da região, o que facilita a dinâmica de comercialização das quebradeiras de coco, devido à sua atuação em três municípios diferentes. Apesar disso, é inevitável afirmar que os comerciantes de coco que “assinam” as notas fiscais vinculam a comercialização direta com as quebradeiras de coco, gerando uma relação de exclusividade no momento da venda. Porém, segundo o grupo, quando existe eventualmente uma necessidade, geralmente, por questões de saúde, essa comercialização pode ser realizada com outro comprador.

Para a agente mediadora, a dinâmica da compra de amêndoas mudou no momento da inclusão dos recibos como estratégia de controle de volume de amêndoas:

[...] por exemplo, *[o comerciante de coco que reside no município de Trizidela do Vale]* num mês qualquer tem quatro semanas, ele coloca a quantidade de coco *[no recibo]* e vai preenchendo por semana. Ele vai na casa da pessoa e entrega o recibo. *[A primeira semana]* essa semana ela deu *[vendeu amêndoa]* a quantidade de coco. *[Na segunda semana]* aí se nessa outra semana ela não passar *[vender amêndoa]* aquela ali *[a semana]* já vai ficar zerada. *[Na terceira semana]* aí se na outra semana ele passar, e ela colocar, ele anota a outra quantidade no recibo. Aqui na região, que é mais perto. Agora lá pelo Bernardo *[município de Bernardo do Mearim]*, ele já compra coco de outro comprador *[na comunidade, conhecido na região também como quitandeiro]* que compra coco das quebradeiras e vende para *[comerciante de coco que assina as notas fiscais]*, então aquele comprador lá *[comprador na comunidade]* faz o controle e esse controle é passado para o *[comerciante de coco que assina as notas fiscais]*, que me entrega. E os outros dois compradores já sabiam como é que era a política. (agente mediadora C2, Pedreiras).

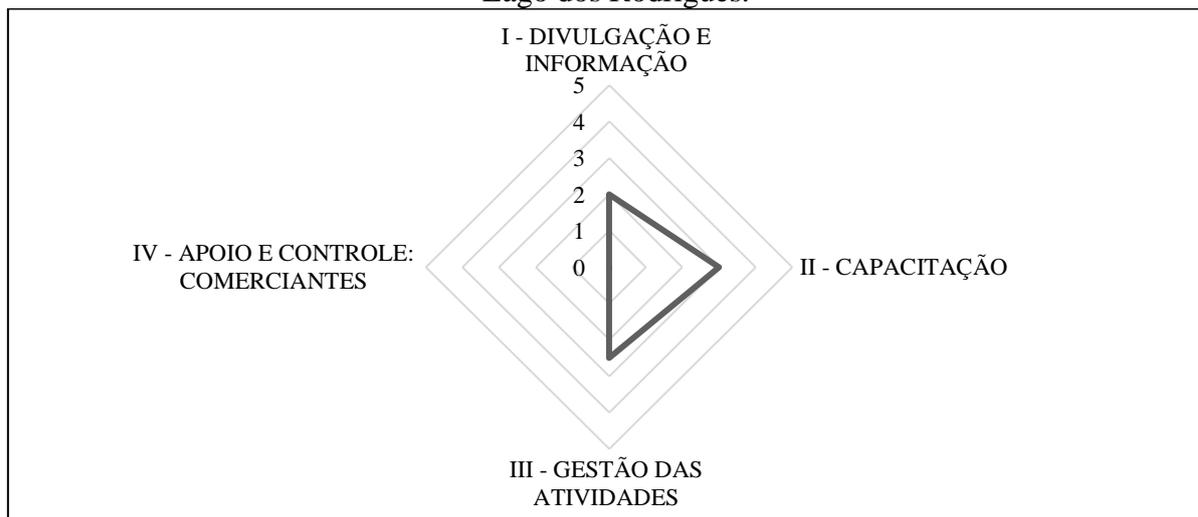
Segundo a agente mediadora, a relação com o comerciante de coco que reside no município de Trizidela do Vale é a mais amigável devido a relações estabelecidas com outras pessoas da família. Entretanto, o domínio sobre a política pública é baixo, pois esse comerciante apenas assina as notas fiscais, e o interesse em trabalhar junto aos agentes mediadores é econômico. Assim, a agente mediadora afirma que:

O *[comerciante de coco]* já era conhecido da região, ele já comprava o coco aqui antes. A única coisa que estava faltando era esse programa mesmo, então foi ele mesmo que trouxe essas mulheres *[algumas de outros municípios, isso porque o comerciante já atuava com o grupo do município de Trizidela do Vale, ou seja, assinava as notas e entendia como funcionava a política]* para eu fazer para elas, ele veio foi com caminhão cheio de mulher, para eu ajeitar *[operacionalizar a política]*. Ele não ganha nada *[não cobra para assinar as notas fiscais]*, mas ele compra o coco mais barato e vende mais caro. O preço que ele vende mesmo para a fábrica eu não sei. O preço muda pela qualidade do coco, por exemplo, o coco limpo ele compra mais caro e o coco sujo mais barato. Mas quando vamos fazer a nota fiscal, nós lançamos só um valor mesmo. Ano passado (2018) foi R\$ 1,00 por kg. A Agerp faz o balanço dos preços *[média de preço por quilo de amêndoa de babaçu]*, a nota fiscal é feita de acordo com esse preço médio do coco. (agente mediadora C2, Pedreiras).

5.4 Cooperativa (C4)

A iniciativa da cooperativa foi narrada pelo agente mediador, que é gerente administrativo e de produção nos municípios de Lago do Junco e Lago dos Rodrigues. O radar de competência (Figura 19) contemplou os três primeiros eixos, pois como o papel do comprador de coco não se aplica à dinâmica de comercialização de amêndoas adotada pela Coppalj para acesso à PGPM-Bio, o eixo IV não foi relevante. Mesmo assim, o mediador narrou como ocorreu essa etapa de implementação pelo setor administrativo e o cantineiro para controle de volume de amêndoas de babaçu e emissão de notas fiscais.

Figura 19 – Radar de competência do agente mediador, C4 (cooperativa), Lago do Junco e Lago dos Rodrigues.



Fonte: Elaboração da autora (2020).

O eixo I (Divulgação e informação) foi avaliado com grau de eficácia insuficiente (2,0), resultado influenciado pela dinâmica do fluxo de informação ao longo do tempo. A comunicação entre a cooperativa e a Conab passou por momentos de aproximação nos primeiros anos de articulação e acesso, e de distanciamento no período avaliado na pesquisa. O fluxo de informações entre a cooperativa e a base, sócios e não-sócios, apresentou maior fragilidade, isso porque as reuniões e divulgações ocorreram apenas nos primeiros anos de articulação. Nos anos seguintes, temas relacionados à política pública são abordados apenas como informes em algumas reuniões.

O mediador relatou sobre a relação entre a cooperativa e a Conab na articulação e superação de problemas, e sobre o apoio das instituições de assessoria e representação:

[...] a política foi legal para cooperativa e a gente nunca fez nada disso sozinho, teve toda uma assessoria da parte da Assema [*equipe técnica*] que nos aproximou da Conab e nessa parte de busca de informação na internet, diretamente com a Conab e de viver na comunidade falando da política, nesse sentido de apoio. Por parte da Conab, eu não consigo lembrar o nome do técnico que ajudava, mas na época, foi em 2011, ele ajudava a cooperativa dizendo como era os trâmites para conseguir o acesso tirando dúvidas. Depois que passou para o digital passou [*mudanças na equipe técnica*] em 2016. As pessoas sempre atendem a gente, mas com relação a parte dessa informação não era muito legal, porque uma hora dizem uma coisa e outra hora era outra, as informações eram diferentes [...] então eu acho que a Conab poderia ter se aproximado mais da cooperativa. O Miqcb não temos muita parceria [...] sei que eles podem emitir DAP. (agente mediador C4, Lago do Junco).

A informação referente a políticas públicas era repassada diretamente para as famílias no momento do cadastro, no qual ocorria a inclusão das quebradeiras de coco em uma base de dados com informações pessoais e produtivas. Outro ator social importante foi o cantineiro,

responsável por mediar as informações entre o administrativo da cooperativa e as extrativistas, conforme narrativa do agente mediador:

[...] os diretores organizavam as reuniões locais por cantina [*espaço comercial*] e depois que as famílias tinham interesse, a gente só saiu de casa em casa e fomos fazer o cadastro familiar. Quem fez uma parte foi eu e outra parte foram os diretores, que já tinham um grau de escolaridade, conseguiu ler e escrever bem, essa parte quando era a escrita ficou bom de fazer, dava para a gente fazer, mas depois a política foi mudando e hoje já é online [*Sican*]. A gente começou, principalmente, com a nossa força, os nossos sócios da cooperativa, e aos poucos sensibilizamos as famílias que não são sócias e elas viam que essa diferença [*bônus da subvenção*] era interessante para elas. A gente tem o cantineiro como segundo diretor na comunidade [...] ao longo desse primeiro trabalho de formação e de sensibilização, também envolveu os cantineiros [...] para nós é uma função importante, para essa política e para outros trabalhos da cooperativa, porque ele lida diretamente com as famílias todos os dias, seja para compra da produção ou para venda de mercadorias, então eles são muito importantes, principalmente, na sensibilização da própria política e na parte de anotação [*volume de amêndoas por quebradeira de coco*], tudo começa lá na cantina com cantineiro. A gente não conhece todas as famílias da comunidade, mas o cantineiro conhece. (agente mediador C4, Lago do Junco).

A partir das narrativas do mediador, observamos que foi difícil conciliar as atividades administrativas e de produção com as demandas da política pública. O fluxo de informação com a base foi baixo, as ocupações do cantineiro foram ampliadas, necessitando de capacitações para realizar as tarefas e diligência constante das lideranças e do administrativo da cooperativa.

O grau de eficácia para o eixo II (Capacitação) foi avaliado como suficiente (2,9). A média para esse eixo foi influenciada, principalmente, pelo apoio da equipe técnica da Assema em atividades voltadas para o fomento da PGPM-Bio e pelas estruturas (física, técnica e econômica) da cooperativa. As funções do cargo administrativo ocupado pelo mediador proporcionaram apoio à capacitação profissional, por meio de cursos de informática, contabilidade, administração e gestão, elevando o grau de eficácia.

As capacitações dos cantineiros foram insuficientes. Esses apenas realizaram a atividade de recolher documentações pessoais dos extrativistas e anotar volumes de amêndoas comercializadas pelas famílias. Faltou dedicação da cooperativa em capacitá-los sobre os objetivos e metas da PGPM-Bio. O mediador explanou sobre as atividades demandadas aos cantineiros pela cooperativa:

[...] na época nós estávamos naquele período crítico de babaçu e a gente estava perdendo na entrega de óleo [...] então os cantineiros adotaram muito rápido a ideia, eles também tinham essa preocupação com a cooperativa. [...] Claro que era uma atividade a mais que estava surgindo para eles, não só para eles, mas para a cooperativa. [...] Nós temos alguns cantineiros que o grau de escolaridade não é tão grande a ponto de fazer um cadastro, tivemos dificuldades com eles nessa parte de pegar todas essas informações dos extrativistas e passar para o papel, mas por outro lado eles têm uma facilidade de fazer um trabalho político na comunidade, conversar com a família. Então só vou conseguir fazer uma nota fiscal de x quantidade de babaçu de uma família cadastrada se eu receber essas anotações e os documentos pessoais dos extrativistas feitos pelo cantineiro. (agente mediador C4, Lago do Junco).

As oportunidades promovidas pela Coppalj contribuíram com algumas etapas do trabalho para garantir o acesso ao bônus da subvenção. Mas, em 2016, o maior distanciamento da Conab, a ausência de apoio técnico para atividades e a baixa atenção dedicada pelo mediador às mudanças nos normativos da política pública, resultaram na punição da cooperativa pós-fiscalização, e na suspensão do acesso por 2 anos.

O grau de eficácia do eixo III (Gestão das atividades) foi avaliado como suficiente (2,5). A cooperativa adotou várias estratégias para cumprir com a burocracia do normativo da política pública e incluir o maior número de quebradeiras de coco, entre sócias e não-sócias. Foram duas as estratégias adotadas para a gestão do mediador, a partir da nota fiscal. A primeira com emissão via CNPJ da Coppalj, e a segunda, a partir de 2013, por meio de emissão individual, por CPF.

[...] hoje se eu tiver os dados de uma família eu consigo fazer o cadastro [*Sican*] daqui da cooperativa, mas uma demanda de produção [*volume de amêndoa de babaçu*] tem que ir lá na comunidade, eu ou alguém da cooperativa. [...] Na época, a cooperativa queria envolver todos, como a nota fiscal jurídica só pode sair no nome de quem era sócio, então a produção de família “b” que não conseguia acessar a gente juntava [*somava*] com a família “a” que podia acessar, e eu aqui sabia dizer quantos quilos tinha a família a e b. Em 2013 começou a ser nota fiscal individual, porque o volume estava ficando muito grande e tinha que envolver os não-sócios, [...] foi a parte que foi ruim para nós, porque tinha que ter uma assinatura do cantineiro. [...] A cooperativa não podia, porque a gente só podia emitir a nota fiscal jurídica, então aí nessa hora foi a parte que prejudicou, o cantineiro passou a ser o comprador. (agente mediador C4, Lago do Junco).

O cantineiro passou a assinar notas fiscais individuais: ele comprava a amêndoa na comunidade, mas como uma etapa intermediária da cooperativa. A amêndoa era de fato vendida para a organização. Assim, a emissão das notas fiscais individuais com assinatura dos cantineiros não era um documento ideal para o acesso à política pública. Outra situação que poderia prejudicá-los, seria no momento do cruzamento das informações econômicas de sua família, pois o procedimento aumentaria sua renda, gerando o corte de acesso a programas sociais, como por exemplo, o Bolsa Família.

O mediador descreveu como ocorria a dinâmica das atividades para implementar a PGPM-Bio nos municípios:

Na época a gente precisava do CPF, RG e endereço completo, o diretor local era responsável para trazer a xerox de todos os documentos. A gente aplicava um questionário, o cadastro, perguntando a renda familiar, área da coleta, data de produção, no caso o período da safra, se acessou alguma outra política, tipo bolsa família, pensionista, [...] a gente levava para cooperativa e passava tudo a limpo para outro questionário, não tinha que estar borrado. Depois disso a gente elaborava um ofício em nome da cooperativa dizendo que estava protocolando x cadastros, e o tesoureiro ia na Conab protocolar e depois disso a gente lançava numa planilha no Excel, eu tinha todo esse controle. [...] Depois de um tempo eu ia pegar essa produção e fazer uma nota fiscal pela internet e as pessoas responsáveis assinavam as notas fiscais, quando era pela cooperativa era presidente e pessoa física foram os

cantineiros. [...] Hoje em dia é obrigatório pesquisa de preço, a gente consegue pelo sindicato ou pela Agerp, hoje quem faz para nós é a Agerp e quem assina essa pesquisa de preço é a secretária de agricultura. Depois esse era o segundo momento, a assinatura da nota fiscal e essa pesquisa de preço, [...] então, outro ofício se protocolava, junto com notas fiscais e pesquisas de preços, era o diretor liberado que ia até a Conab. A pendência a gente ia lá na Conab protocolar depois de mais ou menos 20 dias do aviso. [...] Tinha que entrar em contato com alguma família que estava com DAP vencida, alguns CPF irregulares, [...] uma vez a data de pesquisa de preço não coincidia com a data de pesquisa do babaçu. (agente mediador C4, Lago do Junco).

Para superação da burocracia foram necessárias várias estratégias e o envolvimento de diferentes atores sociais. A difícil gestão das atividades, separadas por sócio e não-sócio, demandou maior atenção do mediador, mas foram inevitáveis inúmeras pendências, uma delas resultando na suspensão do acesso. Essa penalidade ocorreu devido à pesquisa de preço. As notas fiscais estavam sendo emitidas com valor maior (dez centavos a mais) do que o preço praticado por quilo de amêndoa, conflitando informações, dando a entender que essa diferença estava sendo repassada duas vezes para a quebradeira de coco. O preço do quilo da amêndoa de babaçu oscila demasiado na região e durante a safra. Portanto, o mediador deve informar e orientar as quebradeiras de coco para que essas tenham habilidades para receber a fiscalização, compreendendo qual o período comercializado e o preço exercido.

A cooperativa usou os serviços prestados de implementação da política pública como estratégia para fidelizar as famílias, principalmente, não-sócias:

A cooperativa nunca cobrou, mesmo não-sócios, porque para a cooperativa como compradora de babaçu aumentar a produção nós abdicamos dessa porcentagem, mas a gente queria que o extrativista deixasse de dividir a produção com o terceiro e, com essa política, essa família voltasse a vender para nós. [...] A cooperativa só queria que as famílias voltassem a trabalhar com a gente [...] mas sabia que ia melhorar a qualidade de vida das famílias e a preservação do meio ambiente. (agente mediador C4, Lago do Junco).

O mediador explanou sobre os anseios da própria organização, para atender as demandas da política e do mercado:

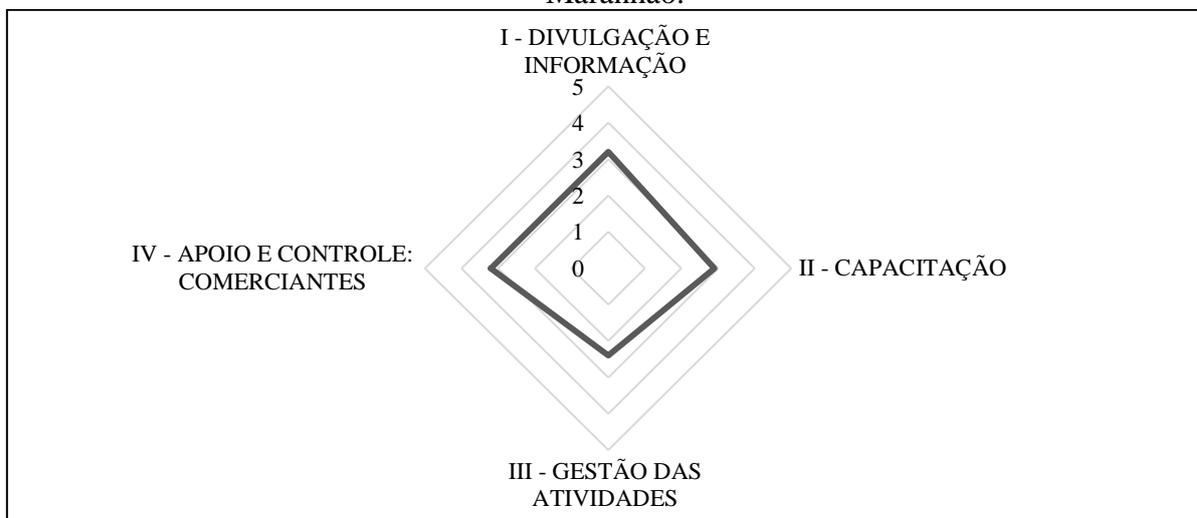
A cooperativa já fazia controle devido à certificação orgânica. [...] Quem certifica tem interesse em saber quem são as famílias, quanto produzem, sócio e não sócio. [...] A meta da cooperativa é trabalhar com todas essas famílias que produzem, porque, praticamente, 90% da nossa produção de babaçu é extraída por não-sócio. [...] A política é um trabalho social da cooperativa, tá no sonho da própria instituição acessar, não só a PGPB-Bio, mas as políticas que tiverem no nosso ramo. [...] Claro que é um custo operacional, mas é uma das metas da cooperativa. (agente mediador C4, Lago do Junco).

5.5 Miqcb - mediador (C5)

O Miqcb é uma instituição de representação e assessoria, mas nessa iniciativa foi avaliada a eficácia da atuação de uma de suas coordenadoras locais como agente mediadora

para acesso à PGPM-Bio. A Figura 20 apresenta a auto avaliação deste trabalho, realizado em comunidades do município de São Luís Gonzaga do Maranhão.

Figura 20 – Radar de competência da agente mediadora, C5 (Miqcb), São Luís Gonzaga do Maranhão.



Fonte: Elaboração da autora (2020).

O eixo I (Divulgação e informação) foi avaliado com grau de eficácia bom (3,2). O vínculo com o Miqcb possibilitou a participação da agente mediadora em diferentes discussões sobre a política pública e na comunicação com a Conab. Entretanto, apesar das oportunidades, a mediadora narrou dificuldades de compreensão sobre aspectos gerais da PGPM-Bio. A mediadora discorreu sobre as primeiras discussões e articulações para divulgação da política:

[...] a reunião que eu tinha ido [Brasília] era exatamente para ver os valores [preços das amêndoas] que o governo precisaria ter um preço melhor para esses produtos [preço mínimo]. Aí eu lembro que fiz parte das primeiras discussões pelo Miqcb. [Alguma liderança local participava da mesa?] Eu acho que dona Dijé [liderança que faleceu em 2018]. Se dividiu em grupos; tinha o grupo da castanha-do-Pará e o grupo do babaçu. [Nessa divisão cada grupo falava o quê?] Agora eu não lembro. Sei que depois mostrava as ferramentas que utilizava para quebrar o coco, cada um mostrava um pouco do que era ser extrativista. Eu não sei te dizer, quando eu me toquei da discussão, já foi depois, aí eu lembro que foi naquele momento a gente estava lá discutindo o PGPM-Bio. As primeiras reuniões que eu comecei, não entendia muito bem e ainda não entendo. Na verdade, eu caí de paraquedas. Aí a gente começou a fazer uma reunião para explicar as documentações necessárias. No início não tinha tanta burocracia como tem hoje, a gente começou a fazer e foi dando certo, apesar do movimento não ser só o PGPM-Bio, era muita coisa, mas a gente tirava um tempinho para fazer uma nota ou as vezes correr atrás de documento. (agente mediadora C5, São Luís Gonzaga do Maranhão).

A mediadora informou que a comunicação entre o Miqcb e a Conab fluiu bem. A relação institucional foi considerada como importante por entender que a política pública foi construída com participação do movimento social via coordenadoria do Miqcb. O contato entre a Conab e o Miqcb como mediador, via representante legal, também foi bem avaliado pela agente mediadora, que destacou a disponibilidade da equipe técnica para contribuir com o grupo na

superação das dúvidas, principalmente relacionadas à liberação do bônus da subvenção e pendências na documentação.

Os obstáculos ocorrem na base, entre a agente mediadora e as quebradeiras de coco. As informações repassadas para as beneficiárias foram limitadas, apenas as questões burocráticas de documentação para o acesso ao bônus da subvenção, liberação de recurso e pendências. No discurso, a política pública não ganhou um espaço ampliado de discussão em atividades organizadas pelo Miqcb com as beneficiárias.

Outro ponto relevante foi o fato da implementação da PGPM-Bio na localidade ter ocorrido por exigência da então coordenadora geral, liderança conhecida como Dona Dijé, que propôs que o Miqcb fomentasse o acesso ao menos no local em que residia, no município de São Luís Gonzaga do Maranhão. No discurso da mediadora, observa-se que esta atuação ocorria como atividade à parte das atribuições do cargo de coordenadora:

[...] elas [*quebradeiras de coco*] quiseram, a gente fez a reunião e falou para elas que o movimento ia tomar responsabilidade, só assessorando. Como a gente não sabia, ele [*Secretário de Agricultura do município de Lima Campos*] ajudou a fazer a nota fiscal. A dona Dijé, como coordenadora geral, ela assinaria as notas e fez com que as mulheres recebessem esse recurso umas três vezes. É muito difícil de fazer, para a gente acompanhar o trabalho do movimento e fazer nota, sem a gente saber direito. Agora mudou muito [*normativo*] não sei se por causa dos atravessadores, acredito que seja, e vem mudando. [...] Agora fica bem difícil para a gente acessar, eu ainda não consegui fazer, [...] não sei por onde começar, estou um pouco perdida. Porque como eu te falei, é muito trabalho e só tem uma assessoria e não daria conta de fazer. É importante, eu sempre digo em todo lugar. A PGPM-Bio é uma ferramenta muito forte para as mulheres lutarem, se mobilizarem e não deixar a política acabar. Por exemplo, tem uma derrubada de palmeira elas não vão ficar em casa parada sabendo que é de onde elas vão tirar o sustento, podem ter forças para fazer reunião e dizer que não isso não vai acontecer. Não digo só pelo recurso, mas pela força do movimento social. (agente Mediadora C5, São Luís Gonzaga do Maranhão).

O grau de eficácia do eixo II (Capacitação) foi avaliado como suficiente (2,9). A agente mediadora relatou oportunidades de participação em eventos sobre a política pública. Entretanto, destacou a necessidade de participação em cursos sobre a operacionalização da PGPM-Bio, pouco domínio com uso de internet, contabilidade e boa capacidade de diálogo. A emissão das notas fiscais foi apoiada por outro agente mediador, via Secretaria de Agricultura do município vizinho de Lima Campos. Além disso, este mostrou interesse em participar das discussões como membro ativo da Comissão da PGPM-Bio no Médio Mearim. A instituição Miqcb participa dos diálogos sobre a política pública na região, mas não envolve diversas coordenadoras.

O eixo III (Gestão das atividades) apresentou a menor média do grau de eficácia, avaliado como suficiente (2,4). A implementação nas comunidades do município foi fomentada por duas coordenadoras do Miqcb. As articulações eram realizadas pela coordenadora geral,

residente no município, e as etapas de operacionalização pela agente mediadora. As atividades seguiram as etapas narradas pela mediadora:

[...] primeiro articulava a comunidade que a gente trabalha, [...] então a gente marca o dia da reunião. Por exemplo, amanhã íamos na comunidade Monte Alegre aí dona Dijé fazia a articulação das mulheres para levar documentação [...] a xerox do documento. [...] Na reunião era o cadastro na PGPM-Bio, eu já levava todos os formulários para preencher. Depois do cadastro, eu ia para o escritório e analisava quem já tinha DAP e quem não tivesse ia emitir [...] quando eu terminava de fazer todas as notas, organizava tudo e voltava para a representante assinar. Ela é quebradeira de coco e ficou impedida de receber, porque na primeira vez ela assinou as notas fiscais como compradora, porque era a família dela, seu marido. Aí eu organizava o documento mandava pela van e pagava R\$ 50,00 de Pedreiras e R\$ 60,00 de Lima Campos, eu costumava mandar pela van de Lima Campos, porque ele já tinha o costume de levar o da secretaria. [...] A lista vem para o e-mail da gente, eu saía, tirava xerox e deixava nas comunidades, [...] mandava avisar as mulheres para vir olhar o seu nome para ir no banco. Sobre as pendências a gente vai atrás da documentação, porque vem dizendo qual é a pendência e aí a gente vai na casa dela avisar. (agente mediadora C5, São Luís Gonzaga do Maranhão).

A mediadora informou que não ocorreram cobranças de 3% por nota fiscal pelos serviços prestados às quebradeiras de coco babaçu. Além disso, destacou que a maioria das beneficiárias não tem informações sobre o limite da porcentagem para cobrança devida, afirmando que existe possibilidade de exploração por atravessadores por meio de acordos: *“as quebradeiras não sabem desses 3%. Elas vão acabar pagando mais para as pessoas que se propõem fazer. [...] Atravessador elas acabam aceitando, porque elas querem o recurso também”* (agente mediadora C5, São Luís Gonzaga do Maranhão).

O eixo IV (Apoio e controle a comerciantes) apresentou grau de eficácia bom (3,2). A agente mediadora informou que houve reuniões com os comerciantes sobre a política pública, com foco na assinatura das notas fiscais e a necessidade do controle do volume de amêndoas. No discurso afirmou que:

[...] a reunião foi iniciativa dos próprios comerciantes, [...] os que aceitavam assinar não era para ganhar dinheiro, mas para não perder, [...] porque elas migravam para outro comprador. [...] Então elas têm autonomia de vender para quem quiser, não temos pessoas fixas para elas venderem. [...] O comerciante que preencher os volumes de amêndoa certinho e participar da política, elas vendem. Cada uma mulher é fiscal, se tem alguma mulher que não quebra coco [...] o comprador sabe quem quebra e quem não quebra. O controle era por ficha, [...] elas vendem as amêndoas, anota a data e os quilos, [...] cada quebradeira tinha ficha lá no comércio, a gente sabe quantos quilos mais ou menos elas quebram [...] as supermulheres eu não colocava. (agente mediadora C5, São Luís Gonzaga do Maranhão).

As atividades com os comerciantes são importantes para evitar que os mesmos cometam erros nos volumes de amêndoas comercializados, como as “supermulheres”- quebradeiras de coco que produzem valores muito acima da média, e a inclusão de pessoas que não se enquadram no perfil, ou seja, que não quebram coco. Assim, apesar dos esforços da mediadora para implementar a política pública nas comunidades, foram relatados diversos conflitos entre

quebradeiras de coco e comerciantes sobre volume de amêndoas, inclusão de pessoas que não quebravam coco e valores liberados pela Conab, porque as notas fiscais não são repassadas para as quebradeiras de coco.

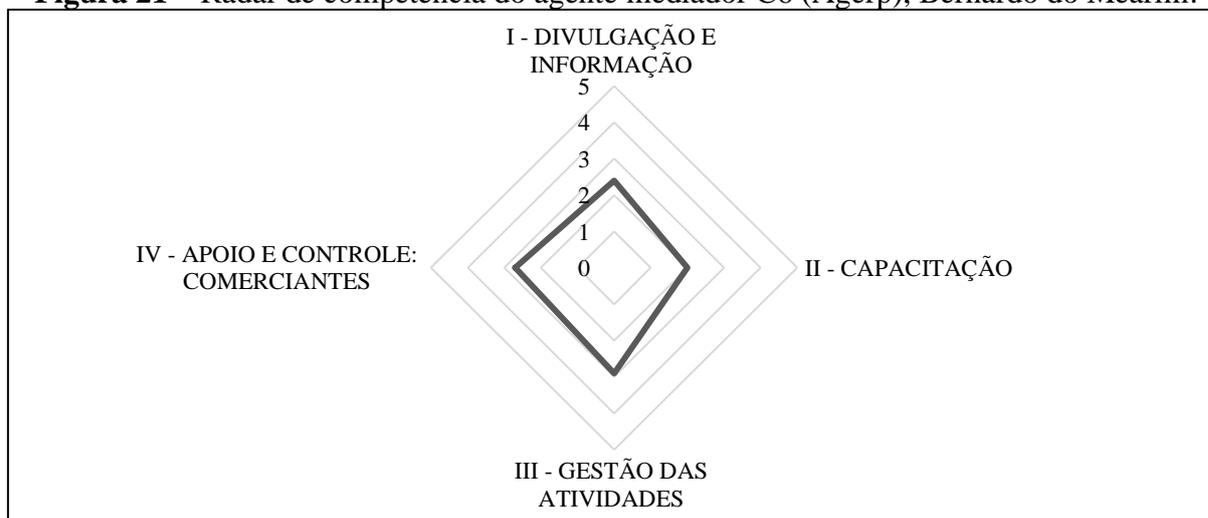
5.6 Instituições governamentais (C6)

5.6.a Bernardo do Mearim

O radar de competência da Figura 21 apresenta a auto avaliação do agente mediador, funcionário da Agerp, e mostra equilíbrio nas médias de notas dos eixos.

No eixo I (Divulgação e informação), o grau de eficácia foi avaliado como suficiente (2,4). O mediador informou que conhece pouco sobre os objetivos e normativas da política pública. A comunicação do mediador funciona para informações sobre liberação do bônus da subvenção e pendências. As dúvidas para superação das burocracias da política pública são esclarecidas com apoio da coordenadora da Secretaria de Mulheres do STTR de Trizidela do Vale. As informações e divulgações do mediador são transmitidas por meio de pontos focais nas comunidades, ou seja, existe o envolvimento das beneficiárias no processo.

Figura 21 – Radar de competência do agente mediador C6 (Agerp), Bernardo do Mearim.



Fonte: Elaboração da autora (2020).

As beneficiárias que atuam como ponto focal mobilizam as quebradeiras de coco para atividades locais sobre a PGPM-Bio, como reuniões e coleta de documentos pessoais, e são responsáveis pelo fluxo de informação com via de mão dupla. A falta de presença ativa do agente mediador promove ruídos na comunicação, principalmente em grupos que passaram por adversidades no acesso ao bônus da subvenção.

O grau de eficácia do eixo II (Capacitação) foi avaliado insuficiente (2,0), apesar do agente mediador ter disponibilidade de participar das reuniões promovidas pela Conab e pela Comissão da PGPM-Bio no Médio Mearim. Outros pontos observados são os esforços para uso

da internet e manuseio de computadores, a contabilidade e controle dos volumes para garantir a emissão das notas fiscais (realizadas por terceiros) e a capacidade regular de diálogo e negociação com as quebradeiras de coco.

O ponto fraco desse eixo foi a não participação em cursos promovidos pela Conab sobre a política pública. O agente mediador divide as demandas do acesso à política pública com o técnico da Secretaria de Agricultura do município, que é o responsável pela emissão das notas fiscais. Apesar de não concentrar as atividades, o alinhamento para execução dos trabalhos necessita melhor planejamento e capacitação.

O grau de eficácia do eixo III (Gestão das atividades) foi avaliado como suficiente (2,9).

O agente mediador discorre sobre as etapas para a implementação:

[...] a minha parte é assim: faço as reuniões, as DAPs e o técnico da secretaria faz as notas fiscais e o cadastro das mulheres no Sican. Ele fez rápido, tudo em ordem, como ele sabe mexer foi tranquilo. Para ele emitir a nota é o seguinte: [...] toda semana a quebradeira de coco ela vende para o comprador, por exemplo, 20 kg, tem que ter a nota [recibo] daquela semana [...] se ela botar 4 semanas são 4 notas [recibos] do que vendeu. Para isso aí não pode ter falha não, e essa nota [recibo] é guardada. Os documentos pessoais eu bato a foto e emito a DAP, eu vou lá para saber se ela quebra coco, vou de casa em casa, eu sei quem é tudinho. Aí elas levam a xerox para o técnico da secretaria e ela faz o resto. Ainda tem a tomada de preço [média de preço], porque é assim, tem povoado que é R\$ 1,20, em outro povoado R\$ 1,00 [...] a gente faz o cálculo dos povoados e tira a média, não pode ser uma baixa, tem que ser a média. Aí a gente faz uma declaração de preço que a Conab pede. Outra coisa, eu não quis colocar em associação, cada uma recebe seu dinheiro [...] em associação, as vezes tem rolo, porque depois tem que dividir o dinheiro, então é melhor cair na conta delas. (agente mediador C6, Bernardo do Mearim).

O agente mediador comenta sobre a superação das pendências:

[...] o e-mail chega para ele lá [técnico da secretaria]. Ele repassa o nome das pessoas e eu aviso nas comunidades. Depois que elas [as quebradeiras de coco] recebem o recadinho, vão lá com ele para resolver, tem uma que não foi. Se for problema na DAP eu mesmo resolvo. Outro documento eu apoio elas para resolver. Por exemplo, teve caso de 12 mulheres com nome na nota fiscal de solteiro, mas casou, aí tive que ir na receita falar com rapaz [funcionário da Receita Federal], aí eu levei todos os documentos delas para ele resolver. (agente mediador C6, Bernardo do Mearim).

Os pontos positivos destacados foram o arquivamento da documentação, controle dos volumes de amêndoas para posterior emissão das notas fiscais e descentralização da prestação dos serviços. O mediador relatou não ser necessário a prestação de contas, junto as quebradeiras de coco babaçu, das atividades realizadas para atender as demandas da política pública por ser funcionário da Agerp. Os recibos para emissão das notas fiscais são entregues para as quebradeiras de coco. Ao ser solicitado para envio de processo, as beneficiárias levam toda documentação e recibos para a Secretaria de Agricultura e entregam para o técnico que emite as notas fiscais e encaminha para a Conab, junto com os demais documentos.

O eixo IV (Apoio e controle das atividades dos comerciantes) foi avaliado com grau de eficácia suficiente (2,7). Os pontos positivos foram o apoio aos comerciantes sobre a necessidade do controle correto dos volumes vendidos, com data e preço. O mediador fornece recibos e orienta sobre a importância da legitimidade da informação. O mediador discorreu sobre o envolvimento do comprador de coco:

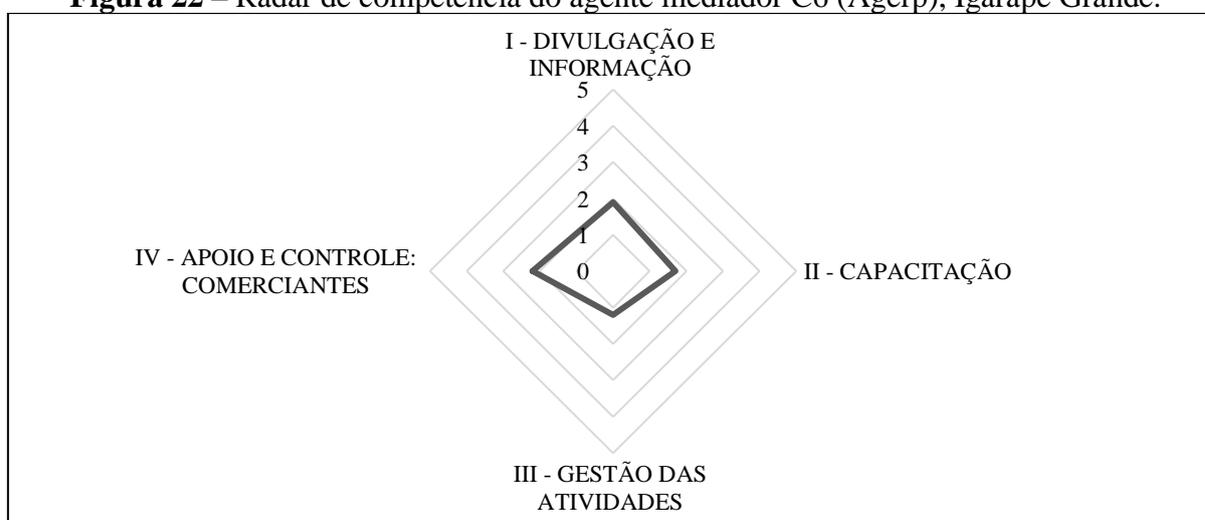
[...] eu fui com comprador e falei que tinha que ter recibo. Um deles falou que não entrega recibo [...] então, informei que as quebradeiras não iam mais vender para ele. O comprador [*comprador que passa recolhendo os cocos na comunidade*], ele que assina as notas fiscais, são dois que assinam. Quando eu levo a nota para ele assinar, ele confere. Como ele sempre comprou, sabe dizer quem quebra e quem não quebra. As coisas mudam, com a política, eles têm que mudar [*se adaptar*], eles compram a maior parte das amêndoas em Bernardo, então eles têm que assinar, ou assina ou sai, entra outra pessoa para comprar. (agente mediador C6, Bernardo do Mearim).

5.6.b Igarapé Grande

A Figura 22 apresenta o radar de competência gerado a partir do diálogo com o agente mediador da Agerp no município de Igarapé Grande, em atividade individual que ocorreu nas dependências da Assema, em Pedreiras.

No eixo I (Divulgação e informação), o grau de eficácia foi avaliado como insuficiente (1,9). O técnico relata que, dentre as adversidades enfrentadas, o contato com a equipe técnica da Conab, apesar de direto, limita-se a informações sobre pendências e pagamentos da subvenção. O mesmo admite que não se sente confortável, talvez pela recente formação do grupo, em tirar dúvidas sobre a política pública e/ou solicitar outros serviços. Assim, recorre à coordenadora da Secretaria de Mulheres do STTR de Trizidela do Vale, por ter relação mais próxima e de confiança.

Figura 22 – Radar de competência do agente mediador C6 (Agerp), Igarapé Grande.



Fonte: Elaboração da autora (2020).

Segundo o agente mediador, a informação em redes de atores, como Conab, Agerp e beneficiários, é afetada por ruídos que geram diferentes entendimentos sobre a política pública. O fato de o grupo ter sido apoiado por outro ator social limita a estratégia de execução atual. Além disso, o agente não participa de espaços de diálogo em que estão presentes outras organizações sociais, como Assema e Miqcb. Mesmo tendo contato com técnicos dessas instituições e participe de um grupo virtual (WhatsApp da Comissão da PGPM-Bio do Médio Mearim), o mesmo não se faz presente. O agente mediador comenta sobre o fluxo de informação e formas de comunicação com as beneficiárias:

[...] [*inicialmente*] toda reunião era lá na cidade, o que a gente mais tinha dificuldade, porque era em “torno de 300 quebradeiras de coco” [*número especulado*] que tinham no município, então chegava todo mundo, ninguém entendia nada. [...] Então a gente vai fazer diferente, por região, porque tem muita área que é próximo aqui, tem umas que é mais distante. Eu faço reunião, mas pouca gente aparece. O que eu faço mesmo é conversar de casa em casa. Aí eu aproveito para conversar sobre a PGPM-Bio [*agrega a atividade de extensão e assistência*]. Tem 55 pessoas, mas 20 pessoas com documentação preparada para encaminhar [*enviar solicitação de subvenção para Conab*]. Nas reuniões para poder motivar mais pessoas eu falo da importância do babaçu [...] um resgate da história do coco, porque tem muita gente que tem uma educação mais sustentada pelo coco, muita gente cresceu e sobrevive do coco. [...] Aqueles que não estão sobrevivendo, hoje com coco, mas os seus pais e os seus avós foram quebradores de coco e realmente é o respaldo da sobrevivência. [...] Falo do preço do coco e os critérios se realmente as pessoas quebram coco, [...] a gente faz avaliação e escolhe um representante de grupo, [...] cada grupo tem um representante, e nós fazemos um trabalho de avaliação. Tem alguns grupos que não fazemos essas coisas, [...] não dá tempo de ir lá. Aí o representante pega as assinaturas [*para o Documento 5*]. (agente mediador C6, Igarapé Grande).

O agente mediador, mesmo com o objetivo de fortalecer a política no município, apresenta um conhecimento superficial, ao alegar que não domina as normas do Título-35. Segundo o mesmo: “*Nunca li, não sei o que tem lá, não sei nada!*” O agente mediador, apesar de não informar o grupo sobre mudanças nos normativos, considera informar as beneficiárias sobre documentação básica, pagamentos e pendências.

O grau de eficácia do eixo II (Capacitação) foi avaliado insuficiente (1,7). Segundo o agente mediador, a Conab não realiza atividades com o grupo de Igarapé Grande para sanar dúvidas sobre o acesso. Além disso, relatou como pronto fraco sua não participação em reuniões da Conab ou em diálogos sobre a PGPM-Bio. Outro aspecto é sua pouca capacitação em contabilidade e informática. Devido a estas restrições, são pouco eficientes o cálculo de volumes de amêndoas comercializadas pelas quebradeiras de coco, o controle de recibos disponibilizados por comerciantes e o cálculo das médias de preço por quilo de amêndoa. Assim, dificuldades para emitir notas fiscais, cadastros no Sican e consultas de e-mail tornam o trabalho de implementação mais penoso.

Para o eixo III (Gestão das atividades), o grau de eficácia foi avaliado como insuficiente (1,2). O agente mediador comenta suas ações:

Eu tenho uma pasta que eu guardo, parcialmente, [...] dificilmente as notas fiscais eu guardo. Eu guardo o Documento 5, porque com Documento 5 eu tenho acesso às notas. [*Você estimula as quebradeiras de coco a guardarem as notas fiscais?*] [...] Elas nem sabem que existe [*contrariando as afirmações do grupo, que sabem que existe, mas não entende como são emitidas*]. Eu estava fazendo essas notas e guardando, baseado no recibo. [*Você faz controle dos recibos fornecidos pelos comerciantes?*] Eu arqueei só algumas vezes. As quebradeiras de coco, quando recebem uma mais que a outra, para provar, é melhor mostrar o recibo que elas entregaram. Ultimamente eu não tenho feito, mas eu vou voltar a guardar. Para provar para elas, se por algum motivo elas reclamarem que saiu menos, umas vão dizer que saiu, mas eu posso mostrar nota fiscal que saiu para a Conab. (agente mediador C6, Igarapé Grande).

Um ponto positivo que corrobora o levantado pelo grupo é a ausência de custos por notas fiscais, e dos 3% para pagamento dos serviços prestados. Segundo o agente mediador, suas funções na Agerp incluem atividades relacionadas à extensão rural. Assim, a procuração pública e o Documento 5 não poderiam ter vínculo com o nome do técnico da Agerp. Mas o mesmo alegou que para ter representantes locais de grupo, poderia ser viável a articulação de pagamento dos serviços prestados.

O eixo IV (Apoio e controle das atividades dos comerciantes) foi avaliado com grau de eficácia suficiente (2,2). O técnico da Agerp relatou que as notas fiscais no município de Igarapé Grande são assinadas por seis comerciantes, o que garante uma dinâmica de comercialização próxima à realidade das quebradeiras antes do acesso à política. Ou seja, teria mudado pouco para as quebradeiras de coco, pois todo o controle é feito por estes comerciantes via recibos entregues às beneficiárias, recolhidos a cada 2 meses pelo mediador, que prepara as notas fiscais a serem assinadas pelos comerciantes.

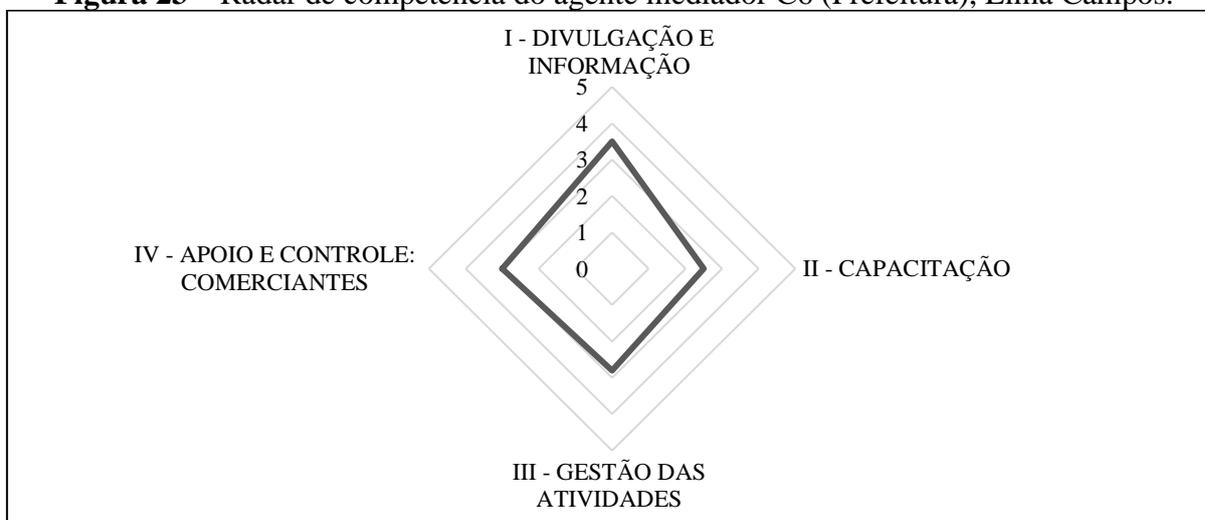
Os comerciantes não participam nos espaços de diálogo sobre a importância, normas e consequências, inclusive legais, em caso de irregularidades na execução da PGPM-Bio. As notas fiscais são preparadas pelo agente mediador e assinadas pelos comerciantes, numa dinâmica frágil que embora viabilize possíveis aceites de processos de subvenção pela Conab, poderá sofrer penalidades em fiscalizações futuras.

5.6.c Lima Campos

O radar de competência do agente mediador que atua pela Prefeitura Municipal de Lima Campos é apresentado na Figura 23, resultando de atividade que ocorreu junto à equipe técnica da Secretaria de Agricultura, mas com participação apenas do mediador, responsável pelas ações com políticas públicas.

O grau de eficácia do eixo I (Divulgação e informação), foi avaliado como bom (3,5). A comunicação entre o mediador, Assema, Miqcb e Conab foram os pontos fortes identificados. O grupo, como observado na apresentação das iniciativas, obteve os primeiros contatos por meio dos profissionais e diretores da Assema. A proximidade com o Miqcb funcionou devido ao parentesco de uma das então coordenadoras com o mediador.

Figura 23 – Radar de competência do agente mediador C6 (Prefeitura), Lima Campos.



Fonte: Elaboração da autora (2020).

O fluxo de informação com a Conab foi narrado como eficiente por sempre sanar dúvidas, diretamente com o mediador e em reuniões com a comunidade. Entretanto, as reuniões com as comunidades são curtas e com número elevado de beneficiárias, geralmente com pauta de apresentação e sobre dúvidas referentes a políticas públicas. Segundo relato do mediador:

A [responsável pela política na Conab] que teve no início, ela que veio aqui em 2009, fez a reunião, fizemos no sindicato, ela era responsável pelo PGPM-Bio, ela que é mais entendida lá dentro. Eles mandam informar no meu e-mail, no telefone e WhatsApp, a última reunião que a gente teve aqui, foi no interior, sempre tinha no povoado de São Lourenço, porque pegava mais três povoados grandes, dá o número grande de mulher, elas que tiravam as dúvidas com Conab. Na época o Miqcb sempre me procurava para eu orientar eles, depois que tive conhecimento do programa em si e trabalhando. Às vezes, sou eu que pergunto para o Miqcb, eu só pergunto para ela e [agente mediadora C5] me informa. Eu tava em dúvida da questão da declaração, tinha que mandar, ela ficava só de me confirmar. Depois ela disse que “tinha que mandar o Documento 5”. (agente mediador C6, Lima Campos).

Os principais obstáculos são as poucas atividades realizadas nas comunidades. Geralmente, é a beneficiária interessada que se desloca até a Secretaria de Agricultura para obter informações, arquivar documentação pessoal e assinar o Documento 5. As informações sobre liberação de recurso e pendência são direcionadas a uma pessoa da comunidade que comunica os demais participantes do grupo, o que pode provocar ruídos.

O grau de eficácia dos eixos II (Capacitação) e III (Gestão das atividades) foi avaliado como suficiente, respectivamente com médias de notas 2,5 e 2,8. O agente mediador relatou sua habilidade no uso da internet, buscas de informações diretamente no site da Conab, e que participou no início das articulações de reuniões sobre a política pública, ofertadas pela instituição governamental. Além disso, organiza as informações sobre o grupo (nome, contato telefônico, endereço, volume de amêndoa comercializado, entre outras) em planilhas de controle utilizando a ferramenta Excel.

A experiência via Prefeitura Municipal pode ser promissora pela ausência de custos para as quebradeiras de coco pelos serviços prestados. O mediador organiza as documentações em arquivos físicos na Secretaria de Agricultura, e em arquivos digitais, o que facilita a gestão, organização e controle do grupo sobre documentação individual e volumes de amêndoas. Sobre a gestão para garantir o acesso à política, comenta:

Eu sempre tenho uma quebradeira de confiança em todo o povoado; [...] eu sei quem é quebradeira de coco, porque eu conheço, praticamente, todas [...] já andei em todas as comunidades. Desde o primeiro envio eu controlei aqui na planilha, [...] faço o cadastro dela manual, eu peço a documentação pessoal só uma vez e deixo arquivado, [...] depois eu tiro xerox, porque aí eu não vou estar atrás delas todas as vezes. Toda vez que eu vou mandar processo das pessoas que tão cadastrado tiro cópia. A média de preço [*por quilo de amêndoa*] a gente faz, o preço é um só, eu vou em todos os comércios. Na organização primeiro, ela vem aqui, faz o cadastro dela, depois que eu faço no Sican e na DAP eu faço um cadastro geral, eu tenho passado no comércio e deixo bloco de nota [*recibos*] justamente para o comprador [*com as informações*], tá a quebradeira, o CPF, o comprador, o povoado, o período, a quantidade de amêndoa, isso fica com ele e não fica com a quebradeira. Eu não confio, porque as vezes tá querendo enrolar essa prestação de conta, [...] então o comprador que anota, tipo, se ela vendeu hoje, ele anotou, se ela vendeu amanhã, ele anotou. Então encaminho no final do ano [...] de ano em ano. Eles têm orientado para toda a produção desse ano [2019] fazer no final do ano, aí em outubro eu pego a produção todinha e vou fazendo, final de ano eu vou fazer a nova prestação de conta, eu aviso elas e da sua nota fiscal. (agente mediador C6, Lima Campos).

Segundo o mediador, as duas principais dificuldades para o acesso ao bônus da subvenção são o cadastro das beneficiárias no Sican e o Documento 5. Ele comenta:

[...] a única dificuldade é na questão do cadastro do Sican e Documento 5. [...] O cadastro do Sican é o maior problema que eu achei, porque tenho que fazer um e-mail para cada uma, aguardar a senha do e-mail [...] preciso quando vou abrir o Sican para fazer o cadastro dela. Se ela quiser fazer alguma mudança eu tenho que entrar pelo e-mail dela e com a senha dela [...] fico com todos os e-mails, elas não têm acesso à internet, como que elas vão fazer essas coisas todas? Eu tive lá [*Conab*] conversando com ele [*técnico responsável*], me apresentou esse Documento 5. Esse espaço, para quem não assina, é muito pequeno. Agora só vai DAP, o CPF, a nota fiscal e o ofício [...] e eu faço a declaração do valor da amêndoa. Então eles devem avaliar por aí, eu vou esperar quando chegar a pendência, eu já sei mais ou menos, onde vou deixar a assinatura das que não assinam? [*Referindo-se à dificuldade no preenchimento*] As vezes borra, aí eu já vou ajustando, tem caso das que não assinam que eu deixo espaço para colocar o polegar dela e a testemunha assinar o nome e o RG. [...] As quebradeiras de coco vem aqui assinar, porque eu preciso da xerox dos documento, são 336 quebradeiras, fora as que ainda estou cadastrando. (agente mediador C6, Lima Campos).

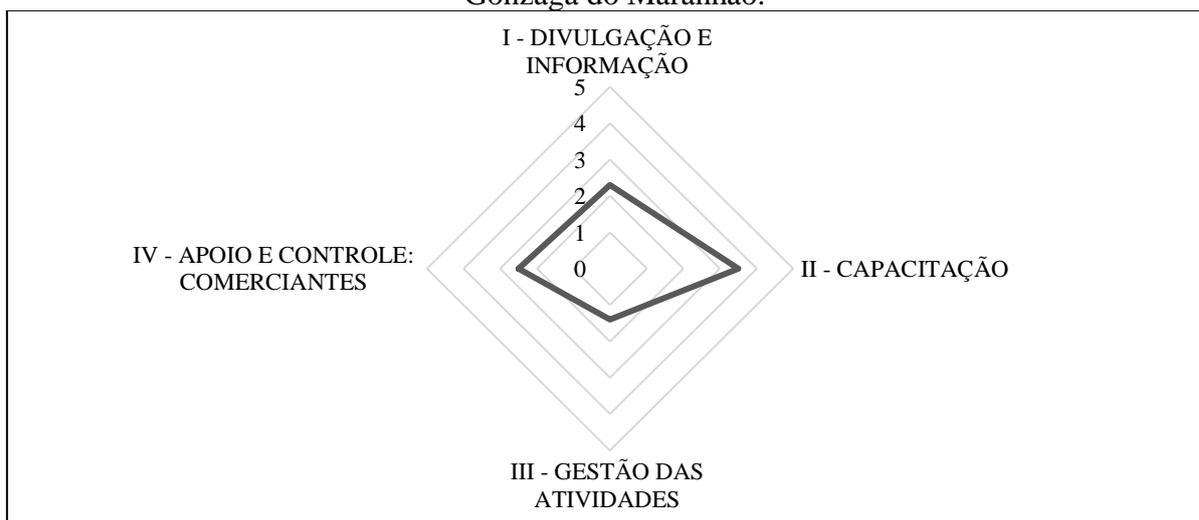
Apesar do domínio de ferramentas úteis para prestação dos serviços, o mediador busca informações atualizadas sobre a política pública, principalmente, nos espaços em formação, como por exemplo a Comissão da PGPM-Bio. Outro ponto observado são as necessidades de deslocamento das quebradeiras de coco para entregar documentos, resolver pendências e superar dúvidas sobre a política pública.

O eixo IV (Apoio e controle das atividades dos comerciantes) foi avaliado com grau de eficácia suficiente (3). A relação com comerciantes é limitada, ou seja, segundo o mediador, 31 compradores de amêndoas fornecem recibos para as quebradeiras de coco. Outros também fazem uso de caderno para complementar o controle (método mais comum na região antes da PGPM-Bio ser implementada), mas não participam de nenhum espaço de discussão sobre a política pública.

5.7 Despachante autônomo (C7)

O radar de competência (Figura 24) foi elaborado a partir da narrativa do agente mediador que desenvolveu trabalhos de fomento à política pública em vários municípios, embora a referência da análise tenha sido o município de São Luís Gonzaga do Maranhão.

Figura 24 – Radar de competência, agente mediador C7 (despachante autônomo), São Luís Gonzaga do Maranhão.



Fonte: Elaboração da autora (2020).

O grau de eficácia do eixo I (Divulgação e informação) foi avaliado como suficiente (2,3). O agente mediador relatou que participou em diferentes discussões sobre a PGPM-Bio nos municípios da região. Apesar do empenho nos primeiros anos da política (2012/2013), relatou que se afastou das articulações a partir de 2018, mas que teria interesse de retornar. Ele comenta sobre a comunicação entre instituições governamentais, locais e as quebradeiras de coco:

[...] a Conab tem uma política pública mas se você não tiver informação e não for buscar, eles não vão vir trazer essa informação. Acho que a Assema nunca quis, nunca foi o objetivo operacionalizar, só orientou e faz até hoje [...] porque assim tem-se como o Miqcb e a Assema representante das quebradeiras, e o que eu vejo é que existe uma seleção: “vamos trabalhar em uma comunidade tal, e eleger a comunidade tal que tem o perfil”, não sei o critério que eles utilizam, mas há essa negação para alguns municípios, [...] muita gente fica de fora cerca de 90% fica de fora. Eles continuam informando e capacitando as mesmas pessoas, então isso eu acho errado, eu acredito que devia ter uma política mais ampla. Ultimamente tenho ouvido falar que tem um comitê formado para conversar sobre a PGPM-Bio [*Comissão da PGPM-Bio no Médio Mearim*] e têm alguns representantes [*agentes mediadores*], mas a gente observa que comunidades bem próximas, por exemplo, no município de Pedreiras, você vai ali em 15 comunidades e nunca foram convidadas para participar, então assim parece que decidem: “vamos capacitar mais as pessoas que já estão no processo”, [...] isso eu vejo uma falha na comunicação. (agente mediador C7, São Luís Gonzaga do Maranhão).

No início da formação dos grupos, o mediador se reúne com as quebradeiras de coco para informar sobre a política, solicitar as documentações necessárias e organizar os processos para o envio. Porém, não eram realizadas atividades nas comunidades para atualizar sobre as eventuais mudanças no normativo e/ou sensibilizar os grupos sobre diferentes aspectos da política. Segundo ele, no início das articulações (2012/2013) existia uma proximidade cordial com os técnicos da Conab facilitando a comunicação. Posteriormente, com as mudanças no quadro técnico, as relações foram dificultadas:

[...] depois de um comentário que colocaram lá na discussão [*reunião da Conab com comunidades*] uma extrativista perguntou se tinha que cobrar os 10%. [...] Claro que com a mudança de coordenadores [*mudanças na Conab*] realmente esfria, aí já sou visto como atravessador, [...] é muito complicado [*ser mediador*], tem que avaliar a tramitação, a questão do orçamento, tem que ver várias coisas, [...] mas a gente sempre teve uma relação bem interessante, é um longo tempo, já tem mais de 5 anos nessa peleja, mas hoje eu vou ajudá-las na comunicação. (agente mediador C7, São Luís Gonzaga do Maranhão).

O grau de eficácia no eixo II (Capacitação) foi avaliado bom (3,5). O mediador esclareceu que entende a capacitação de formas complementares: a que ele busca para aprimorar seus entendimentos, habilidades para solucionar problemas e potencial para garantir o acesso, e o repasse dessa capacitação aos grupos de quebradeiras do coco. Apresenta conhecimento em vários itens que contribuem para o acesso ao bônus da subvenção, como internet, contabilidade e emissão de notas fiscais. Além disso, destacou o bom relacionamento com diversas instituições da região. A estratégia de selecionar comunidades distantes e fora da área de atuação das instituições de representação e assessoria gerou uma condição de dependência devido à ausência de instrumentos tecnológicos, o que dificulta o acesso ao bônus. O mediador destaca na sua narrativa os desprendimentos para se capacitar e contribuir com os grupos:

[...] não tinha como chegar lá nas comunidades esse recurso, não tinha outro meio, nem o Miqcb, nem a Assema vão fazer, porque eles não tinham qualificação, não estão

capacitados para fazer rodar, não tem como, falta pernas para atender a região [...]. Por exemplo, com o grupo de Santana, que eu fazia no começo, as notas fiscais era eu que fazia, mas eu passei essa função para outras pessoas, ou seja, capacitei essas pessoas [quebradeiras de coco], então eu orientava elas, aprenderam comigo, e até hoje ainda elas reportam a mim. Eu não tive o mesmo sucesso em algumas comunidades, são pessoas com menos informações, principalmente com tecnologia, então a dificuldade era bem maior, então ficaram muito dependente de mim. (agente mediador C7, São Luís Gonzaga do Maranhão).

O grau de eficácia do eixo III (Gestão das atividades) foi avaliado insuficiente (1,4), a menor média do gráfico. A prestação de serviços ocorreu de forma limitada e com distanciamento do público beneficiário. O mediador executou as etapas de sensibilizar, organizar documentos e enviar para Conab. Não existiam acordos e negociações, abordava os grupos geralmente organizados em associações, apresentava a PGPM-Bio e condições para cumprir com os serviços, e os honorários no valor de 10% por nota fiscal.

O agente mediador narra sobre as condições para o trabalho com os grupos:

Qual era o nosso trabalho? Era de operacionalizar. O que nós fizemos? Cada comunidade tinha um representante, porque geralmente o presidente [das associações] não tinha muita informação, mas ele colocava alguém: “você se reporta a essa pessoa”, então a gente tinha o contato dessas pessoas e a gente mandava informação [liberação de recurso e pendências]. Por exemplo, “olha, fulana tem que renovar a DAP dela que está vencida”, então ela que corria atrás para resolver, inclusive também ganhava para isso, inclusive era remunerado. [...] Mas eu não conhecia as quebradeiras, eu não conheço, eu ia lá fazer minha palestra e dizia: “olha, estou fazendo um trabalho sério”. Inclusive, muitas vezes eu disse “esse recurso é do governo federal, é muito sério, então se alguém não quebra coco, não acessa, porque eu não conheço vocês, quem conhece é o representante. [...] Então quando ocorrer uma fiscalização e você não é quebradeira, você vai responder para a Polícia Federal. [...] Foi criado um e-mail da associação, nós tivemos que criar 300 e-mail, porque você sabe que e-mail é individual, mas nós descobrimos uma fórmula, [...] a gente criava até 300 e-mail e só mudava uma letra, essa foi a estratégia que a gente encontrou, por exemplo, moradanovapgpm@gmail.com, era o e-mail, a senha eu coloquei apenas uma que era para não esquecer. [...] A minha senha pessoal eu tive que colocar para todas as associações. Eu dava para eles acessarem, mas como tinha muita dificuldade. Então como eu ia criar e-mail para cada pessoa? [Como você respondeu as pendências?] As informações vinham para um e-mail, geralmente ela vinha no e-mail da associação geral, e nós acessávamos [...] imprimia mais de uma cópia e mandava [para os representantes]. Geralmente, o problema era no CPF, alguém que era casado e estava com o nome de solteiro, a questão do vencimento da DAP. (agente mediador C7, São Luís Gonzaga).

Mesmo atuando na Assema, no início das articulações era cobrado 10% por nota fiscal para grupos que não faziam parte da área de atuação. “Dava muito trabalho, até nos finais de semana, quando não conseguia, terceirizava, pagava para emitir as notas fiscais” (agente mediador C7, São Luís Gonzaga). O mediador destacou os custos para operacionalizar, como idas até a Conab de São Luís e “agrados” para representantes dos grupos no valor R\$ 200,00. “Em algumas comunidades sou tido como pessoa que ajudou e em outras comunidades como vilão: “pow, o cara está me cobrando 10%”, sem cobrar é melhor largar de mão” (agente mediador C7, São Luís Gonzaga).

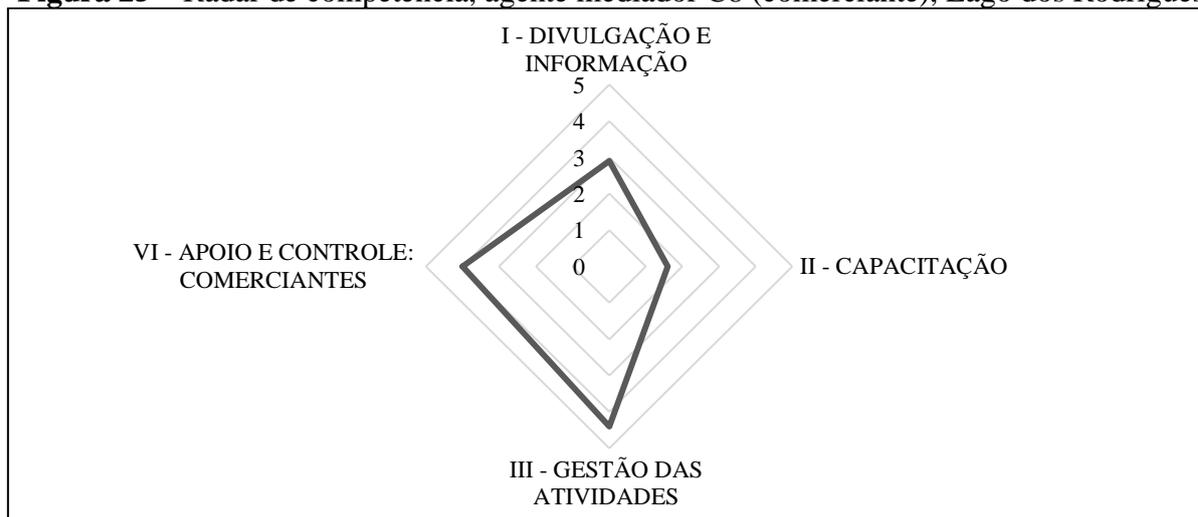
O eixo IV (Apoio e controle das atividades dos comerciantes) foi avaliado com grau de eficácia suficiente (2,5). O agente mediador destacou que não ocorreram atividades para sensibilização da política pública e nem acordos de emissão de notas com os comerciantes. As quebradeiras comercializavam para quaisquer comerciantes. Além disso, não esclareceu sobre os cálculos do volume de amêndoas para emissão de notas fiscais, mas existem relatos que foram baseados em médias de quebra de coco por beneficiária. Sobre o controle de volume de amêndoa, ele discorreu:

[...] é muita discrepância nessa informação, [...] com relação à informação do coco quebrado [...] eu vejo um sério problema, operação no quilo, eu não vejo como controlar isso. A informação é do comerciante, que muitas vezes, é cúmplice de uma situação. Esse é um problema que eu vejo: “coco informal daqui, nós temos estudos que não é a realidade do coco quebrado, então tem uma diferença, vocês informando 10 toneladas e está chegando a metade”; eu falava isso então isso é um problema difícil de ser percebido por conta do tanto de pessoas. (agente mediador C7, São Luís Gonzaga do Maranhão).

5.8 Comerciante mediador (C8)

O radar de competência (Figura 25) foi gerado a partir da narrativa da companheira do mediador comerciante, que atua no município de Lago dos Rodrigues.

Figura 25 – Radar de competência, agente mediador C8 (comerciante), Lago dos Rodrigues.



Fonte: Elaboração da autora (2020).

No eixo I (Divulgação e informação), o grau de eficácia foi avaliado como suficiente (2,9). A informação partiu da divulgação de outras experiências bem-sucedidas na região. O comerciante mediador iniciou as atividades com apoio da agente mediadora que atua pelo STTR de Trizidela do Vale. A mediadora afirmou não conhecer todas as normas da política pública, mas as informações sobre a documentação necessária para o acesso ao bônus da subvenção foram suficientes para atender a necessidade do grupo.

A mediadora discorreu sobre a importância da política pública, a partir das informações recebidas pela Secretaria de Mulheres do STTR de Trizidela do Vale:

Programa [*política*] de Garantia do Preço Mínimo, é como se fosse, como eu entendo, é tipo um complemento, [...] seja babaçu, seja castanha, seja qualquer outro produto, [...] se ela vende barato o governo tem essa política de garantir um preço melhor sobre este produto para a extrativista. No caso daqui, que é o babaçu. [...] Desde que nós começamos, as quebradeiras estão bem mais atentas nessa questão de não destruir o sustento delas, no caso da preservação dos babaçuais, [...] já teve até exemplo aqui de ir para dentro das soltas se reunir com os fazendeiros para que não destruíssem a garantia de renda delas e a natureza também continuar [...] para evitar a destruição, o veneno, a derrubada da palmeira, dos arados, né?! A palmeira demora para dar o babaçu. (agente mediadora C8, Lago dos Rodrigues).

O grupo encontra-se na etapa de formação e fortalecimento, buscando superar diversos desafios, iniciando a comunicação com Conab, Assema e Miqcb. Segundo a mediadora: “[...] nós não temos contato direto [*frequente*] com a Conab. Apenas no caso de pendência que a gente liga direto para Conab. [...] A Assema nós conhecemos de ouvir falar e o Miqcb não conheço” (agente mediadora C8, Lago dos Rodrigues).

O eixo II (Capacitação) apresentou a menor média, com grau de eficácia insuficiente (1,6). A mediadora não participou dos diálogos mobilizados pela Conab sobre a política pública nem de atividades da Comissão da PGPM-Bio na região. Entretanto, mostrou capacidades de manuseio da internet e diálogo com as quebradeiras de coco. Outro ponto importante foi o controle do volume de amêndoas para emissão das notas fiscais. Segundo a mediadora: “[...] o passo a passo quem ensinou foi a [*coordenadora da Secretaria de Mulheres do STTR de Trizidela do Vale*] e ela também tira todas as dúvidas, porque ela fica em contato direto com o [*técnico da Conab*]” (agente mediadora C8, Lago dos Rodrigues).

O eixo III (Gestão das atividades) apresentou a maior média (4,4) com grau de eficácia excelente. Apesar das limitações identificadas nos eixos I e II, a mediadora mostrou organização para garantir a eficácia na gestão dos serviços prestados. A mediadora discorreu sobre como implementou a política pública nas comunidades:

[...] nós não tínhamos nem ligação com a Coppalj, prefeitura, sindicato, nada mesmo, [...] só com o extrativista direto. A gente organiza por comprador de coco, [...] ele traz a lista do pessoal dele com o peso do coco, para a gente primeiro emitir a nota fiscal. [...] Ele orienta as quebradeiras dele a trazer os documentos pessoais, fica uma cópia com a gente e a outra cópia vai para São Luís anexada no processo. Então a gente orienta primeiro os compradores, com o peso, a documentação pessoal de cada um e o caderno anotado os pesos, depois a gente emite a nota fiscal, e envia para o comprador distribuir para as quebradeiras depois de assinado, porque fica uma cópia com a gente assinada, para a gente enviar para São Luís. A gente cadastra no Sican. Depois fazemos a lista do Documento 5 para todo mundo assinar, é por comunidade. Lá vem o nome da extrativista, o CPF, o número da nota fiscal, a quantidade de coco, e na frente a assinatura dela. Nesse documento aí a gente envia para a Conab em São Luís, o RG, o CPF, a procuração, e a nota fiscal. A DAP não vai, porque no primeiro processo que nós enviamos em 2017, agora eles consultam pelo número do CPF, para dizer se tá válida ou se precisa renovar. A gente organiza a papelada, vê se tem alguma

pendência, se está faltando algum documento de alguma pessoa, se está faltando alguma pessoa assinar. Aí depois é que é a questão das procurações. [...] “Tá tudo ok? Então vamos fazer a procuração, para não gastar sem necessidade”. No momento que vem a procuração, aí é que a gente envia, coloca a procuração junto com os processos e os ofícios assinado pela representante legal, aí é que a gente envia para São Luís. (agente mediadora C8, Lago dos Rodrigues).

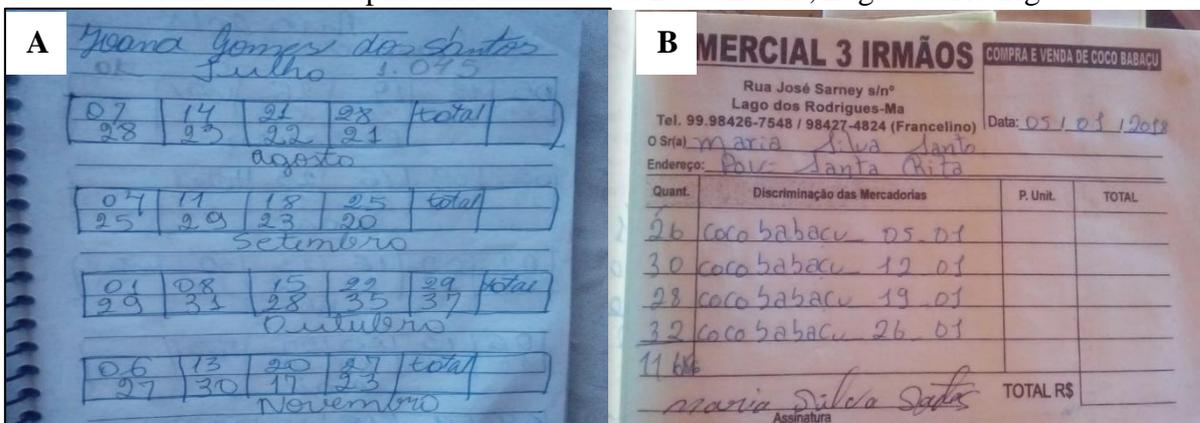
Quanto às cobranças pelos serviços prestados, a agente mediadora comenta:

Eu tenho tudo anotado num papel, as diárias que foram gastas. Nos anos que passaram eu fiz isso e não cobre nada, do material a gente tinha tudo anotado e já prestamos conta, os recibos com data e valor. Eu tenho tudo anotado e nós já até passamos para as coordenadoras das comunidades e elas já até passaram o dinheiro. Eu fazia todo esse serviço e não ganhava nada, agora foi feito uma reunião com as quebradeiras e também com a [representante do STTR de Trizidela do Vale], teremos que cobrar a diária, porque como eu não sou beneficiária, eu estou prestando serviço, então quando eu presto serviço eu tenho que ser recompensada com o meu serviço. Os 3% cobramos no processo todo, entende? Exemplo, se eu fui para a comunidade tal de gasolina, aí recebe o recibo, na questão da compra do material, grampeador, papel, internet, tudo vai ser dos 3%. (agente mediadora C8, Lago dos Rodrigues).

A atividade conta com apoio de diferentes atores sociais: a quebradeira de coco representante legal da comunidade, os compradores de coco, e por fim, a mediadora na etapa de organização de toda a documentação dos grupos. A Figura 26 ilustra controles via recibo, do comerciante mediador, e o caderno dos compradores de coco com volumes de amêndoas comercializados por quebradeira de coco para emissão das notas fiscais.

O obstáculo identificado foi o controle do volume de amêndoas ser realizado por comprador, podendo ou não ser um aspecto preocupante devido às relações de proximidade e parentesco. Segundo a mediadora, foi explicada a importância da legitimidade da informação para emissão das notas fiscais.

Figura 26 – Ferramentas criadas pelo agente mediador para controle de volume de amêndoas comercializadas e posterior emissão das notas fiscais, Lago dos Rodrigues.



Fonte: Arquivo de fotos de pesquisadora (2019). Nota: A) caderno de controle dos compradores de babaçu e B) recibo com volume de amêndoas de babaçu.

O eixo VI (Apoio e controle das atividades dos comerciantes) foi avaliado com grau de eficácia bom (4). A atividade com os comerciantes locais, nos primeiros anos de

implementação, foi executada apenas com notas fiscais emitidas e assinadas pelo comerciante mediador. Mas o controle dos volumes foi realizado a partir das informações fornecidas por vários compradores de coco, identificados no eixo III. A mediadora narrou sobre as primeiras emissões das notas fiscais:

[...] na verdade, o primeiro processo, porque já saiu duas vezes o dinheiro ne?! Em 2017 e 2018. Então essas notas fiscais foram para lá todas assinadas com o comerciante central, que no caso era meu marido. Ele tinha os compradores dele nas comunidades [*também conhecidos como quitandeiros*], então ele disse “Agora é vocês que assinam as notas fiscais, porque quem sabe o tanto de coco que a quebradeira passa é vocês. Por que como é que eu vou assinar uma nota fiscal se eu não sei quanto a quebradeira quebra?” Então, foi a partir daí que ficou diferentes as assinaturas nas notas fiscais, cada comunidade agora tem seu comprador. [...] Desde o começo eles já tinham o caderno, então foi mais fácil da gente fazer um modelo [*recibos*] separado para eles só preencherem a quantidade de coco. Porque nós tínhamos só o modelo, e como eles já tinham no caderno deles mesmo. Exemplo, a Maria passou no mês de fevereiro, ela passou no primeiro final de semana tanto, então a gente, como já tinha modelos, só passava os valores para o caderno. Então só passamos um modelo para ele, e eles preencheram, eles não entregam nenhum recibo para a quebradeira, só a nota fiscal, e agora a Conab está exigindo o recibo, então nesse processo agora nós vamos colocar o recibo com a quebradeira. No caso, o recibo vai ser separado por mês, cada mês um recibo, porque se todo final de semana for um recibo fica mais difícil da pessoa juntar, no mês fica mais fácil. Elas preenchem o recibo toda semana e no final só soma e passa para o caderno. O comprador tem um recibo e entrega uma cópia para a quebradeira e fica com a outra, e me passa o caderno. Ele vai passar todo esse valor do recibo para o caderno, depois fazemos a nota e depois da nota pronta nós devolvemos a nota para assinar. (agente mediadora C8, Lago dos Rodrigues).

O controle dos volumes e o envolvimento do comerciante na atividade encontram-se em processo de adequação. A mediadora relatou os esforços desempenhados para envolver o maior número possível de comerciantes por comunidade e aproveitar as ferramentas utilizadas, “o caderno do comprador de coco”, para facilitar o envolvimento e motivar o controle dos volumes de amêndoas por quebradeira de coco, pelos próprios compradores de coco.

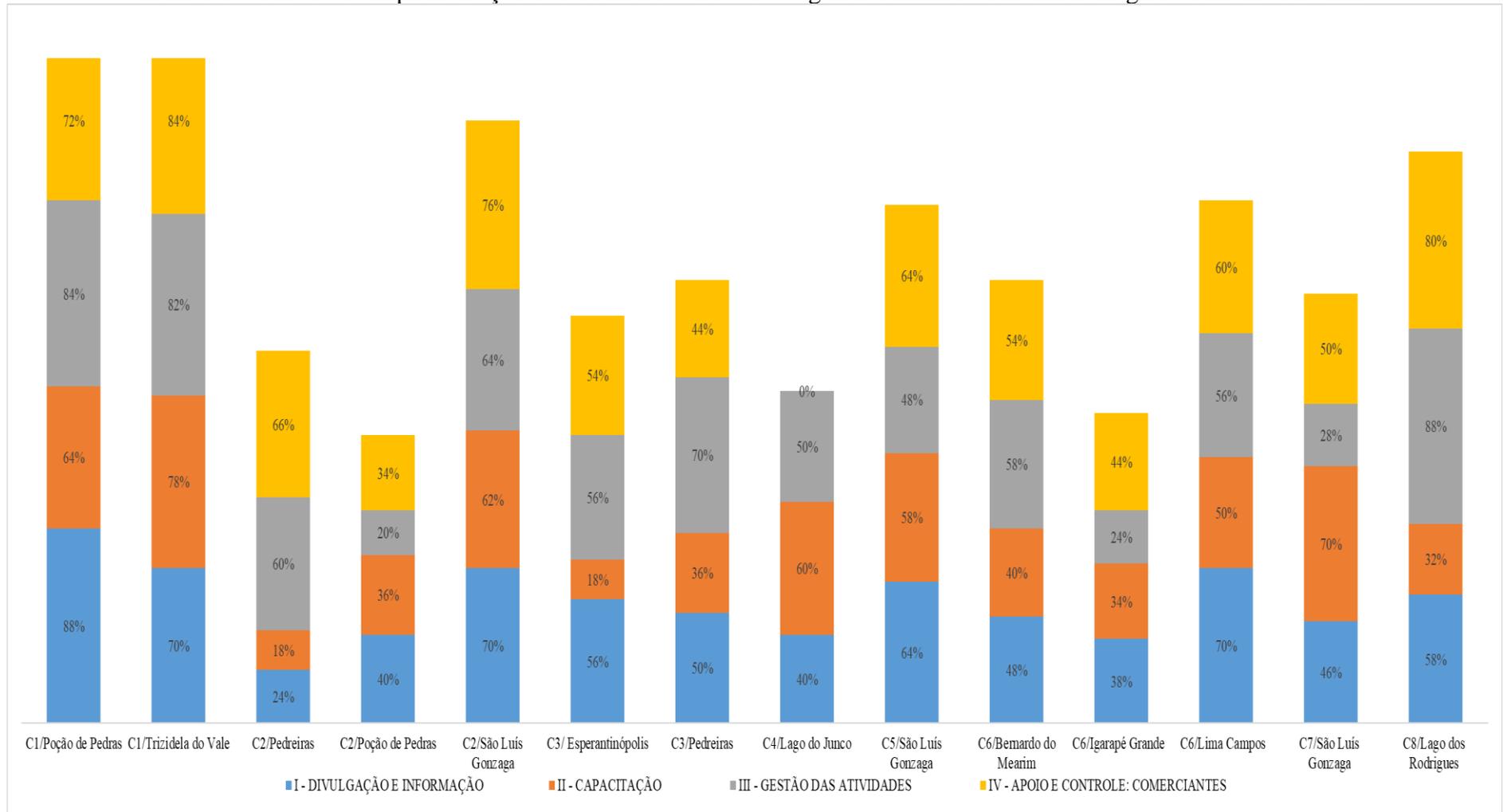
5.9 Síntese da atividade de agentes mediadora/es no Médio Mearim

A “pesquisa de avaliação”⁷¹ a partir das narrativas dos agentes mediadores possibilitou contrastar categorias e iniciativas de acesso à PGPM-Bio no Médio Mearim. Os resultados dos exercícios de auto avaliação realizados sobre os serviços prestados pelos agentes mediadores às quebradeiras de coco foram lançados nos gráficos radar de competência. O grau de eficácia das ações dos agentes mediadores permitiu identificar dificuldades e obstáculos, gerar recomendações, disseminar lições e aprendizagem.

As notas atribuídas a cada iniciativa foram compiladas para uma análise conjunta da política pública na região, sendo convertidas em percentagens (Gráfico 8).

⁷¹ Draibe (2001) utiliza o termo para preservar e enfatizar o pressuposto de que é um novo conhecimento produzido por meio da investigação que observa os “cânones científicos mínimos”.

Gráfico 8 – Síntese da implementação da PGPM-Bio entre as categorias e iniciativas na Microrregião do Médio Mearim.



Fonte: Elaboração da autora (2020).

O gráfico apresenta a divisão em quatro eixos, tal como o radar de competência: divulgação e informação, capacitação, gestão das atividades e apoio e controle das atividades dos comerciantes (compradores de coco babaçu), na escala de 0 a 100%.

5.9.1 Divulgação e informação (eixo 1)

Dentre todas as iniciativas, apenas a do STTR de Poção de Pedras (C1) apresentou o grau de eficácia excelente (88%). As iniciativas do STTR de Trizidela do Vale (C1), grupo informal de São Luís Gonzaga (C2), Miqcb em São Luís Gonzaga (C5) e Prefeitura Municipal de Lima Campos (C6) apontaram grau de eficácia bom, com variação entre 64% a 70%. Consta-se, portanto, que iniciativas vinculadas a organizações de âmbito municipal, regional e interestadual apresentam melhor desempenho do agente mediador para divulgar e informar sobre a política pública. O único caso que foge à regra é o grupo informal de São Luís Gonzaga, que, porém, recebeu apoio inicial de organizações como a Assema e o Miqcb.

As associações e a cooperativa, mesmo com apoio da Assema, na divulgação e informação, apresentaram dificuldades para adequar o fluxo de comunicação entre o público interno, as quebradeiras de coco babaçu, e a Conab, com grau de eficácia variando entre insuficiente e suficiente (40% a 56%). Segundo Draibe (2001, p. 18), “informações qualificadas (claras e suficientes) influenciam no sucesso da implementação”. No caso da PGPM-Bio, as informações básicas sobre objetivos, metas e normas da política pública possibilitam aos agentes mediadores melhoria de seu desempenho.

Os grupos com menor número de integrantes, como o grupo informal de Pedreiras (C2), apresentaram menor grau de eficácia (28%), e portanto, maior dificuldade na divulgação e informação. As quebradeiras de coco, por si só, promovem o acesso, mas com penosidade, necessitando de estrutura mínima e apoio de outros agentes mediadores ou instituições locais para receber e disseminar informações de qualidade sobre a política.

5.9.2 Capacitação (eixo 2)

Nenhuma das iniciativas apresentou grau de eficácia excelente, com percentual acima de 80%. Mesmo iniciativas consideradas referenciais no acesso à política apresentaram grau de eficácia entre suficiente e bom (50% a 78%). As capacitações podem ser internas, para superação de dificuldades e obstáculos, como capacidades didáticas ou de desenvolvimento social, e conhecimento sobre a cadeia produtiva do babaçu, ou externas, como cursos de informática, gestão e contabilidade (DRAIBE, 2001). Iniciativas contempladas por ações

técnicas, principalmente da Conab, Assema e Miqcb, apresentaram agentes mediadores mais aptos à implementação.

5.9.3 Gestão das atividades (eixo 3)

Dentre todas as iniciativas, o agente mediador comerciante comprador de babaçu (C8) apresentou o mais alto grau de eficácia, avaliado como excelente (88%). A implementação se apoia em estrutura descentralizada, que envolve a esposa e coordenadoras locais, as representantes dos grupos. O gerenciamento da atividade pelo comprador de amêndoas reduz custos e tempo, pois o mesmo dispõe da informação sobre as quebradeiras de coco engajadas na atividade e sobre o volume fornecido (DRAIBE, 2001).

Outras iniciativas com grau de eficácia excelente são as duas incluídas na categoria STTR (C1), Poção de Pedras (84%) e Trizidela do Vale (82%). A primeira concentra as decisões sobre a implementação da política pública e maximiza recursos em benefício da instituição e, conseqüentemente, da implementação ao promover a necessidade da sindicalização das quebradeiras de coco. O pagamento de mensalidades garante recursos materiais necessários, como por exemplo, combustível para mobilização, apoio e divulgação, internet, material de escritório, entre outros. A segunda descentraliza a implementação ao incluir coordenadoras e tesoureiras como ponto focal local nas comunidades otimizando o tempo de comunicação. Além disso, a agente mediadora trabalha com quebradeiras de coco sindicalizadas, isentas do custo de serviços prestados, e as não sindicalizadas, com custo de 3% por nota fiscal. Ambas contribuem diretamente para manutenção dos recursos materiais e logísticos. Apesar da estratégia pioneira possibilitar maior envolvimento da base beneficiária e inclusão de quebradeiras de coco, a mediadora apresentou dificuldades no sistema gerencial e decisório da implementação.

As iniciativas dos grupos informais de Pedreiras e São Luís Gonzaga (C2) apresentaram grau de eficácia suficiente (60%) e bom (64%). A primeira mediadora, apesar das dificuldades e obstáculos nos eixos 1 e 2, apresentou boa capacidade no sistema gerencial e decisório. A segunda agente mediadora obteve bom desempenho entre os eixos, observando-se equilíbrio em todas as etapas da implementação. Ambas buscaram parcerias e rede de apoiadores que contribuíram na implementação, como o STTR de Trizidela do Vale, Assema e Miqcb. Esses últimos, segundo Draibe (2001, p. 29), são atores que se relacionam com a política pública mais ampla, considerados “de forma não elegante” como “produtores”, por serem instituições com capacidade técnica e que movimentam recursos financeiros, e “consumidores”, assessorando as categorias.

5.9.4 Apoio e controle das atividades dos comerciantes (eixo 4)

A iniciativa do STTR de Trizidela do Vale (C1) recebeu o maior grau de eficácia (84%) avaliado como excelente. A mediadora adotou como estratégia o envolvimento de atores que contribuem com a sustentação do programa, os compradores de coco babaçu, sendo indispensável o envolvimento e negociações, medidas gerenciais cruciais para legitimar os volumes de coco produzido. São atores vinculados direta e indiretamente à implementação da política pública. Outra categoria com grau de eficácia bom (80%) foi o comerciante de Lago dos Rodrigues, que em sua estratégia envolveu outros compradores de coco do município, identificando atores sociais concorrentes. O envolvimento amplia a credibilidade ao eliminar o monopólio da compra de coco pelo que “assina nota fiscal”, possibilitando a livre comercialização pelas quebradeiras. O grupo informal de São Luís Gonzaga (C2) também envolveu diferentes compradores de coco, mas utilizou o mecanismo antigo de controle do volume de amêndoas produzidos por quebradeira de coco, “anotações o caderno”, de fácil compreensão local.

Segundo Draibe (2001), as iniciativas mais eficazes são as que atingem resultados em menor tempo, a baixo custo e com mais alta qualidade. Embora a finalidade deste estudo não seja comparar iniciativas, o contraste contribuiu para análises da eficácia de forma ampliada, a partir de variáveis qualitativas tratadas de forma quantitativa.

Obstáculos foram identificados sobre as estratégias de implementação no âmbito mais amplo, a partir das narrativas e notas do radar de competência, considerando as ações da Conab, Assema e Miqcb. As medidas iniciais tomadas pela Conab Maranhão para envolvimento dos grupos com maior demanda de solicitação de bônus da subvenção, o distanciamento e reduzido quadro técnico, permitiram a apropriação da política pública por atravessadores que exploraram as quebradeiras de coco exigindo valores elevados.

As instituições de representação e assessoria iniciaram apoio desde a construção até o momento da implementação da política pública, mas limitaram este apoio apenas a iniciativas em suas áreas de atuação. No período da pesquisa observou-se o distanciamento das instituições sobre a implementação da PGPM-Bio na região, ao ponto de a base não reconhecer essas instituições como principais apoiadores para operacionalização da política pública.

As dificuldades para as iniciativas são relacionadas à superação das burocracias demandadas pelos normativos da política pública, principalmente a emissão de DAP para extrativistas que não possuem terra, de procuração pública com validade de um ano, o custo elevado e a emissão das notas fiscais, assim como a necessidade de organização para controle

dos volumes produzidos de amêndoas. As documentações, o entendimento e as peculiaridades de cada localidade levam alguns grupos a não executar a implementação de forma eficaz. O fluxo de comunicação entre os técnicos da Conab e os agentes mediadores é fator limitante, elevando o custo e o tempo para executar a operacionalização completa.

As lições e aprendizagem ocorrem a partir da necessidade de vencer resistências criando alternativas para superar novos obstáculos (Quadro 13). As iniciativas mais eficazes, na categoria STTR, fomentaram estratégias para organizar parceiros e a rede de apoiadores, por meio da Comissão da PGPM-Bio no Médio Mearim. A construção e fortalecimento “dessa nova forma de organização social” aproxima diferentes atores sociais e promove espaços de diálogo e apoio técnico para envolvimento das iniciativas atuantes e novos grupos potenciais. A própria pesquisa, nesse sentido, contribuiu para a aproximação de vários atores sociais, atuando como facilitadora do processo em diferentes momentos.

A identificação de vários grupos de interesse que cooperam entre si ou apresentam relações conflituosas, possibilita a dinamização da implementação. Tal heterogeneidade “é decisiva para a localização dos pontos de acordo e dos consensos mínimos, sendo indispensável às negociações e, sobretudo, a sustentabilidades da política pública”.

Quadro 13 – Síntese das competências individuais, gerenciais e organizacionais dos agentes mediadores por iniciativa no Médio Mearim.

Competência dos agentes mediadores		iniciativas													
		C1a	C1b	C2a	C2b	C2c	C3a	C3b	C4	C5	C6a	C6b	C6c	C7	C8
I	Conhecimento sobre a criação da PGPM-Bio.	✓	✓							✓				✓	
	Informações sobre os objetivos e metas da PGPM-Bio.	✓	✓			✓		✓	✓	✓			✓	✓	✓
	Domínio do Título-35.													✓	
	Conhecimento básico sobre a normativa (documentação).	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Autonomia para operacionalizar (divulgação)	✓	✓						✓					✓	
	Habilidade de diversificar canais de informação (Comissão).	✓	✓			✓		✓			✓				
II	Habilidade de manuseio de ferramentas para implementar (internet, notas fiscais, entre outros).	✓	✓						✓				✓		✓
	Aptidão para identificar oportunidades para se capacitar.	✓	✓			✓		✓	✓				✓	✓	
	Habilidade para articular apoio (ex: da Assema e Miqcb).		✓		✓	✓		✓	✓	✓			✓		✓
	Visão estratégia para trocar experiências com outras iniciativas.	✓	✓	✓		✓		✓		✓	✓		✓		
	Capacidade de agilizar os processos e recomendar correções.	✓	✓			✓	✓	✓			✓		✓	✓	
	Capacidade de reduzir custos e tempo para execução.	✓	✓						✓		✓	✓	✓		
III	Capacidade de manter a regularidade e abrangência dos grupos	✓	✓			✓	✓	✓							
	Aptidão para elaborar estrutura organizativa.	✓	✓		✓	✓	✓	✓					✓		✓
	Suficiência de infraestrutura e apoio de material de escritório.	✓	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Habilidade de arquivar documentos.	✓	✓	✓			✓	✓	✓		✓		✓		✓
	Visão estratégica para cumprir prazos.	✓	✓										✓		
IV	Habilidade de divulgar e informar os compradores.	✓	✓	✓		✓		✓	*				✓		✓
	Aptidão para gerenciar controle de volumes de amêndoas.		✓	✓		✓	✓	✓	*		✓	✓	✓		✓
	Promover aprendizagens e envolvimento dos comerciantes		✓	✓		✓			*				✓		✓
	Habilidade para disponibilizar ferramentas coletivas para controle de volume de amêndoas	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓		✓		✓
	Aptidão para promover mecanismos de controle		✓	✓		✓	✓	✓					✓		✓

Fonte: Elaboração da autora (2020). Nota: Eixos I (divulgação e informação); II (capacitação); III (gestão das atividades) e IV (apoio e controle: comerciantes). ✓: Referente a aptidão desenvolvida pelo agente mediador nas respectivas iniciativas e *: não se enquadra na realidade da iniciativa.

CAPÍTULO 6 – ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA PGPM-BIO PELAS NARRATIVAS DAS QUEBRadeiras DE COCO BABAÇU BENEFICIÁRIAS

A avaliação *ex-post* da implementação da política pública foi realizada de forma participativa, com o envolvimento das quebradeiras de coco babaçu beneficiárias. A avaliação ocorreu concomitantemente com a implementação da PGPM-Bio, para constatar, a partir da narrativa das quebradeiras de coco, dificuldades e aprendizagens, com finalidade de produzir recomendações e disseminar informações visando ampliar o número de extrativistas beneficiárias por meio de uma implementação eficaz.

A estratégia da pesquisa para avaliar a implementação da política pública, a partir das narrativas da base interessada, consistiu na identificação dos grupos de quebradeiras de coco associadas a agentes mediadores⁷². A avaliação realizada pelas beneficiárias foi sintetizada em gráficos do tipo radar comunitário, por grupo de quebradeira de coco. Cada gráfico é composto por 5 eixos indicadores, que compreendem os subprocessos e sistemas indicados no Quadro 2 (Capítulo 2): Divulgação e informação, Sistemas decisórios, Processo de seleção, Sistema de gestão dos agentes mediadores, e Viabilidade financeira e oportunidade econômica. Cada eixo contém 10 perguntas, cada qual recebendo notas de 0 a 5. O resultado é obtido a partir da média de notas das respostas, avaliadas na escala de grau de eficácia: 0: não observado; 0,1 a 1: ruim; 1,1 a 2: insuficiente; 2,1 a 3: suficiente; 3,1 a 4: bom; 4,1 a 5: excelente.

A pesquisa busca contribuir com o conhecimento sobre a política pública e gerar recomendações para ações futuras no Médio Mearim. Na sequência, são apresentados os resultados das avaliações realizadas pelos 14 grupos focais de quebradeiras de coco, distribuídas nas oito categorias de agentes mediadores. Ao final do capítulo, apresenta-se uma síntese das percepções das beneficiárias sobre a implementação da política.

6.1 Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR) (C1)

As duas iniciativas analisadas são consideradas referências no Médio Mearim, não tanto pelo valor subvencionado como pelas estratégias para implementação da política.

⁷² Até 2018, a Conab não vinculava o nome das quebradeiras de coco e suas comunidades ao nome do agente mediador. Este vínculo foi incluído na pesquisa para identificar o número de beneficiárias por grupo, volume e valor acessado, área de atuação dos mediadores e elaboração dos critérios para articulação da atividade com grupo focal. Em 2019 a Conab passou a divulgar o nome dos agentes mediadores (pessoal e/ou via instituições) e o percentual pago pelas beneficiárias pelos serviços prestados.

6.1.a Poção de Pedras

O exercício foi realizado na igreja da comunidade Lagoa Bonita. Na Figura 27 observamos 15 beneficiárias, contempladas no período de 2016 até 2018. Dentre elas, 7 mulheres acessaram os três anos, 5 acessaram dois anos, podendo ou não ser consecutivos, e 3 acessaram apenas em um dos anos. A volume de amêndoas subvencionadas do grupo selecionado atingiu 41.698,35 kg em 3 anos, correspondendo a R\$ 49.318, 33. O menor valor acessado por uma participante do grupo foi de R\$ 582,90 e o maior valor foi de R\$ 5.489,84, indicando uma diversidade produtiva na quebra de coco e comercialização para acesso ao bônus da subvenção, aspecto interessante para as discussões do radar comunitário (Figura 28).

Figura 27 – Construção coletiva do radar comunitário, quebradeiras de coco babaçu, STTR, comunidade Lagoa Bonita, Poção de Pedras.

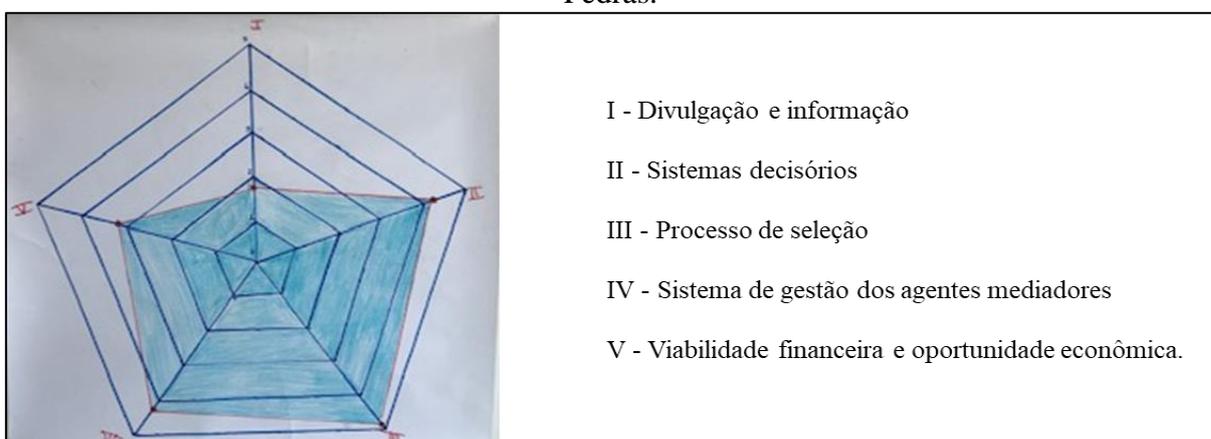


Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) e B) inclusão das médias por eixo, e representação gráfica; C) desenho do gráfico; e D) parte do grupo de beneficiárias e agente mediadora, que participou do radar e reflexão final.

Eixo I - Divulgação e informação. Apresentou a menor nota (1,8), sendo o grau de eficácia avaliado insuficiente. O grupo não soube dizer o que é a PGPM-Bio, conhece a política por outros nomes, como projeto do coco ou dinheiro do coco. Apenas relaciona a política pública à oportunidade de renda, na dimensão econômica, sem demonstrar conhecimento sobre o histórico e o envolvimento do movimento social no processo. O grupo desconhece as modalidades, normativos, objetivos e metas da política pública. Outro aspecto que necessita

atenção são os pagamentos pelos serviços prestados, pois o STTR necessita de recursos para execução de suas atividades, então como estratégia optou pela não cobrança dos 3% pelos serviços prestados pela agente mediadora, mas pela necessidade de sindicalização das famílias agroextrativistas.

Figura 28 – Radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, STTR (C1), Poção de Pedras.



Fonte: Elaboração participativa (2019).

Esse acordo entre as partes não faz parte dos normativos da política. A decisão do STTR pode limitar a inclusão de mulheres que se interessam pela sindicalização. São, portanto, necessárias reuniões explicando os benefícios da sindicalização, que não pode ser vista como uma via de troca para o acesso à PGPM-Bio. O STTR emite documentos importantes para acesso a outras oportunidades financeiras. Entende-se a necessidade de manutenção da sede e pagamentos dos funcionários e diretores, mas a obrigatoriedade pode deslegitimar os objetivos e metas da política pública e a eficácia do trabalho desenvolvido no município.

Como ponto positivo, a proximidade da agente mediadora com a Conab reflete-se em reuniões com a base, pois o município movimenta valores elevados de acesso. Entretanto, a base avalia as reuniões como burocráticas e não se atenta às informações repassadas, pois consideram que a mediadora é capaz de solucionar a maior parte dos problemas, limitando a divulgação da política a famílias que não participam do grupo.

Eixo II - Sistemas decisórios. Apresentou grau de eficácia excelente (4,3). A centralização das informações concentra a tomada de decisão na agente mediadora. Além disso, quando ocorrem reuniões da Conab, as mesmas são pouco participativas. Segundo relato de uma das participantes da atividade: “Na reunião [STTR] falam muita coisa, mas a gente não entende muito, deixam tudo para o final! A Conab também” (quebradeira de coco babaçu, C1, Poção de Pedras). Mas o grupo destacou o bom trabalho desenvolvido pela mediadora. A proximidade e o comportamento amigável são constantes durante a atividade. Apesar da

centralização das decisões, o grupo mostra que a mediadora é prestativa e disposta a garantir o acesso à política pela quebradeira de coco, promovendo reuniões constantes e dialogando com a base sobre as documentações necessárias, pendências, fiscalizações e liberação de recursos.

Eixo III - Processo de seleção e inclusão. Avaliado pelo grupo com grau de eficácia excelente, apresentou a maior média (4,9). Apesar de a inclusão ser condicionada, na maioria dos casos, à sindicalização, o grupo não considera isso como limitante para ampliação no número de mulheres beneficiárias, entendendo que é um valor cobrado de forma adequada. As mulheres participantes da atividade compreendem a necessidade de serem quebradeiras de coco ativas para envio de solicitação para subvenção do babaçu. As não beneficiárias do acesso indicaram que a decisão de enviar o processo é da quebradeira de coco. A agente mediadora contribui para solucionar pendências. Não houve relatos de limitações para entrada de novos membros no grupo apoiado pelo STTR.

Eixo IV - Sistema de gestão dos agentes mediadores. Avaliado pelo grupo com grau de eficácia excelente (4,2). Para acelerar a comunicação e informação relacionada à documentação, seja a necessária para envio de solicitação de subvenção, como a assinatura do Documento 5, e de pendências para liberação de pagamentos, a agente mediadora conta com apoio dos Delegados Sindicais, tornando o processo dinâmico e, assim, possibilitando uma gestão mais eficaz.

Os pontos positivos sobre a gestão são relacionados à organização documental. Toda documentação é arquivada, todos os documentos são separados por comunidades, existe controle no vencimento das DAPs e emissão das notas fiscais, apesar de serem informações centralizadas. Além disso, não há influência na comercialização. Ou seja, as quebradeiras de coco podem vender amêndoas para os 22 comerciantes de babaçu do Médio Mearim cadastrados na Conab. Não foram, contudo, levantadas informações sobre quantos comerciantes são efetivos apenas no município de Poção de Pedras.

Como ponto fraco, as quebradeiras de coco não são estimuladas a controlar os volumes de amêndoas. Assim, as informações sobre produção por quebradeira derivam do fornecimento de amêndoas aos comerciantes, e ficam restritas entre estes e a agente mediadora. Além disso, os comerciantes não participam de reuniões e outros diálogos sobre a PGPM-Bio, resumindo suas atividades em assinar notas fiscais.

Eixo V – Viabilidade financeira e oportunidades econômicas. Apresentou grau de eficácia bom (3,2). O grupo, ao ser questionado, relatou como favoráveis aspectos referentes à sindicalização como contrapartida aos serviços prestados pela agente mediadora. Consideram

justo o preço mínimo, mas passível de melhora. As quebradeiras comparam o preço estipulado pelo governo com o preço pago pelo comerciante. Outro ponto de destaque é o investimento em ferramentas e utensílios para a extração do coco.

O aspecto desfavorável nesse eixo é a ausência de iniciativa por parte da agente mediadora, e do grupo, para investimentos em atividades coletivas, ausência de mutirões que contribuiriam para ampliar o volume fornecido e, conseqüentemente, subvencionado, e de investimento em outras atividades produtivas e bens comunitários. Não existe incentivo ou conscientização para diversificar o uso do recurso em atividades produtivas.

O trabalho da agente mediadora ser analisado pelas próprias quebradeiras de coco foi importante para a compreensão das estratégias de implementação da PGPM-Bio. Na construção do gráfico foi possível observar que existem dificuldades em alguns eixos, o que mostra que apesar da eficácia em volume de amêndoas subvencionado e do valor pago, com renda gerada para as quebradeiras de coco, a base beneficiária encontra fragilidades para compreender a importância e a implementação da política.

O gráfico mostra que apesar das importantes decisões, capacitação e gestão da agente mediadora, e de que as estratégias de comunicação e informação ocorrem até certo ponto na rede de atores sociais, Conab, Assema, Miqcb, agente mediador e outras instituições, não foi atingida a excelência no grau de eficácia a partir da narrativa das beneficiárias referente aos serviços prestados para a base.

A atividade realizada em Poção de Pedras foi relevante para a pesquisa, porque é um município com destaque estadual e nacional, pelo valor elevado de recursos acessados da subvenção, que movimentam a economia local. Contudo, observamos que existem dificuldades na gestão e organização de grupos maiores, pois a atividade passou a se resumir, para a base, apenas na articulação de documentação de responsabilidade do STTR. Uma sugestão das quebradeiras de coco, reconhecida pela própria agente mediadora, foi a necessidade de envolver mais pessoas para adotar essa estratégia:

Deveria ter reunião só para isso [*PGPM-Bio*]. Mas quando o sindicato faz reunião, é para todos os assuntos. Vão sempre deixando para o final da reunião, assim o povo fica até o final, só que fica cansativo, apenas para informar. É muito rápido. Deveria vir assim como você, pouca gente, a gente conversa e entende, sabe que pode melhorar. (quebradeira de coco, C1, Poção de Pedras).

6.1. b Trizidela do Vale

A atividade foi realizada ao ar livre na comunidade Morro dos Caboclos. Na Figura 29 observa-se que o número de participantes foi maior que o previsto. Considerando os 15 beneficiários selecionados, no período de 2015 a 2018, o volume de amêndoas subvencionadas

atingiu 26.071 kg, correspondendo a R\$ 31.308,46. Além disso, dentre os selecionados, apenas 20% acessou o bônus da subvenção nos quatro anos. O menor valor acessado entre os selecionados foi de R\$ 240,00 e o maior R\$ 3.000,00, também contribuindo para as análises do radar comunitário (Figura 30).

Figura 29 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, STTR, comunidade Morro dos Caboclos, Trizidela do Vale.

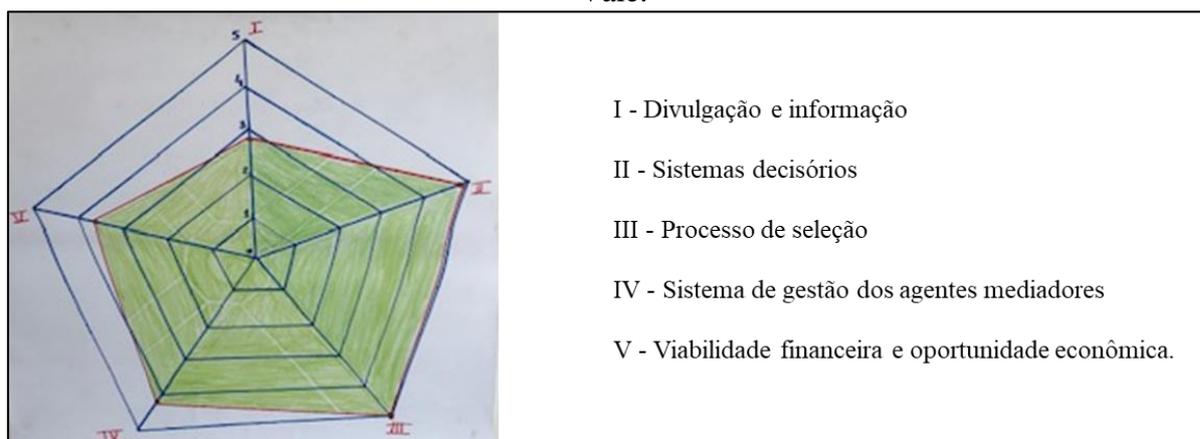


Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) e B) inclusão das médias por eixo, e representação gráfica; C) desenho do gráfico; e D) parte do grupo de beneficiárias que participou da construção do gráfico radar e reflexão final.

Eixo I - Divulgação e informação. Apresentou a menor média (2,8), com grau de eficácia suficiente. O grupo pouco soube narrar sobre a política pública: a PGPM-Bio é conhecida como projeto do coco, dinheiro do coco e/ou poupança do coco. Mas mostrou a satisfação e a importância do coco babaçu para as famílias extrativistas:

[...] eu mesmo não sei [sobre a PGPM-Bio], mas veio para valorizar o trabalho, quando comecei a quebrar, só prestava [sentido de utilidade] para botar numa carne, num peixe, o leite, fazer azeite, as tortas da semana santa, serve para muita coisa, fazer sabão, o babaçu cria a família. (quebradeira de coco babaçu, C1, Trizidela do Vale).

Figura 30 – Radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, STTR (C1), Trizidela do Vale.



Fonte: Elaboração participativa (2019).

O grupo desconhece os antecedentes da política pública, modalidades, normativos, os objetivos, metas e o preço mínimo, mas destacou a importância do coco na reprodução social das famílias, *“a atividade daqui é o coco, ou você quebra o coco ou fica sem fazer nada e não tem nada”* (quebradeira de coco babaçu, C1, Trizidela do Vale). Outros aspectos que necessitam atenção são os pagamentos pelos serviços prestados. O grupo não soube informar o destino dos recursos investidos para o acesso. A agente mediadora, como estratégia para o envolvimento de mais pessoas na etapa de implementação, optou pela cobrança dos 3% referente aos serviços prestados, mas não vincula o acesso à necessidade de sindicalização das famílias agroextrativistas.

A política pública foi apresentada pelo grupo apenas como uma fonte de renda fornecida pelo Governo Federal, *“eles [governo] pagam para gerar renda e para atividade do coco não acabar, não acabar a quebradeira de coco”* (quebradeira de coco babaçu, C1, Trizidela do Vale). A pouca informação e envolvimento da base nas atividades locais para fortalecimento e ampliação da política são de suma importância para as quebradeiras de coco, não apenas como renda, mas para promover a valorização do trabalho e preservação dos babaçuais, *“[O que precisa existir para não acabar a amêndoa do coco babaçu?] Valorizar, quebrar o coco e não deixar cortar as palmeiras”* (quebradeira de coco babaçu, C1, Trizidela do Vale).

Os pontos positivos identificados foram a proximidade da agente mediadora com o grupo, agilidade para informar sobre liberação do bônus da subvenção e mudanças nos normativos, geralmente vinculadas apenas à documentação para o acesso. A boa relação da mediadora com a Conab colabora para agendamentos de reuniões: *“as reuniões são boas, mas tem que vir mais vezes, para divulgar mais e ensinar mais”* (quebradeira de coco babaçu, C1, Trizidela do Vale).

Eixo II - Sistemas decisórios. Apresentou grau de eficácia excelente (4,8). Os pontos fortes relatados são as reuniões promovidas pela agente mediadora com a base e as reuniões articuladas pela Conab, e o envolvimento das delegadas de base e a criação de coordenação nos grupos. Ou seja, em cada grupo existe um ponto focal para disseminar informações sobre liberação de recursos e pendências, porém essas informações se concentram apenas nas documentações necessárias para o acesso.

O grupo narrou o excelente comprometimento da agente mediadora com as quebradeiras de coco de modo geral e compreende que a experiência se tornou referência para outros grupos e instituições. Os obstáculos apontados são relacionados à necessidade de reuniões frequentes devido à demanda de mais informações sobre a política, porque a portaria com a liberação dos recursos pelo governo federal não obedece a um cronograma, impedindo planejamento contínuo de atividades.

Eixo III - Processo de seleção e inclusão. Avaliado pelo grupo com grau de eficácia excelente, apresentou a maior média (5,0). “*Se eu não quebro coco, não posso ser quebradeira de coco, tem que quebrar para poder receber [pode se sentir quebradeira, mas não acessar, só se quebrar]*” (quebradeira de coco babaçu, C1, Trizidela do Vale). O relato é de que não existem impedimentos para participar do grupo, principalmente, por parte da agente mediadora, “*se alguma quiser entrar a gente dá dicas para ela [informa sobre os documentos necessários], se ela puder a [agente mediadora] aceita, se ela tiver quebrando coco mesmo*” (quebradeira de coco babaçu, C1, Trizidela do Vale). O estímulo a novas participantes e a não limitação para enviar processos à Conab, narrada pelo grupo, comprovou o excelente grau de eficácia do eixo.

Eixo IV - Sistema de gestão dos agentes mediadores. O grupo avaliou estas questões com grau de eficácia excelente (4,3). Antes do envio do processo a representante da comunidade organiza a documentação, com o apoio de uma funcionária do STTR que reside na comunidade Morro dos Caboclos. “*A gente organiza nossa documentação em casa, [quais os documentos?] RG, CPF, DAP e as notas do coco [recibo com controle de amêndoas para emissão das notas fiscais]*” (quebradeira de coco babaçu, C1, Trizidela do Vale). O relato indica que não são devolvidas as cópias das notas fiscais que comprovam a quebra e comercialização do coco, além do valor a ser recebido como bônus da subvenção. Portanto, as estratégias de articulação, emissão, assinatura e envio das notas fiscais, como documento fundamental do processo, deixam à margem a quebradeira de coco beneficiária, que poderá necessitar esse documento em momentos futuros, como para comprovar que foi extrativista e solicitar aposentadoria. Segundo o grupo:

A nota fiscal tem o nosso nome e o nome do comprador de coco, ela soma os recibos para fazer as notas, mas fica com ela e vai para Conab. Nós temos que ficar porque quando vier o dinheiro você pode somar os quilos de coco para saber se bateu mesmo com aquilo que você tem, por causa do fiscal também, quando chegar ele quer uma nota comprovando. (quebradeira de coco babaçu, C1, Trizidela do Vale).

O grupo, ao ser questionado sobre a existência da Comissão da PGPM-Bio, liderada pela agente mediadora que presta os serviços, mostrou não conhecer e nem saber a importância desta para as quebradeiras de coco. Portanto, é necessário expandir as informações, discussões e as novas estratégias para fortalecimento da política pública, envolvendo cada vez mais os grupos e, principalmente, as beneficiárias.

Eixo V - Viabilidade financeira e oportunidades econômicas. Apresentou grau de eficácia bom (3,6). As quebradeiras de coco narraram ser baixo o percentual estimado pela Conab (3%) para pagar os serviços prestados pela agente mediadora, *“porque tem as viagens, dá problema nos papéis [documentação] e tem que resolver, ela perde um dia para fazer, tempo demais. [como ela paga?] Ela tem um caixa, que se engorda com 3% para as despesas”* (quebradeira de coco babaçu, C1, Trizidela do Vale).

Apesar do incentivo da agente mediadora, relatado pelo grupo para a possibilidade de investir o recurso em trabalhos na comunidade, *“já foi falado, mas não dá certo não, o povo desconfia um do outro, não é unido, [...] poderia ter muita horta, igual eu vi num campinho ‘prá aculá’ [em outro lugar], mas aqui ninguém pode fazer”* (quebradeira de coco babaçu, C1, Trizidela do Vale). O ponto importante relatado foi sobre a utilização do bônus da subvenção, *“a gente compra o coco para quebrar, cunha, macete, bota [...] porque é perigoso, tem a cascavel”* (quebradeira de coco babaçu, C1, Trizidela do Vale).

6.2 Grupo informal (C2)

6.2.a Pedreiras

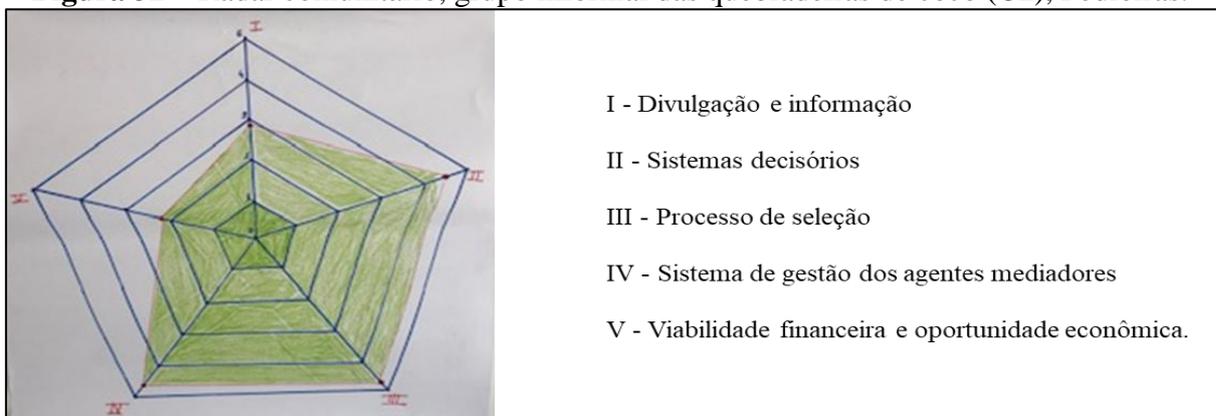
Este foi o menor grupo focalizado pela pesquisa, articulado e organizado pela agente mediadora para o exercício. A Figura 31 apresenta imagens da elaboração do radar comunitário (Figura 32) para avaliar a eficácia da implementação.

Figura 31 – Construção coletiva do radar comunitário, grupo informal de quebradeiras de coco, comunidade São Raimundo, Pedreiras.



Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) inclusão das médias de notas por eixo; B) e C) representação gráfica coletiva; e D) grupo das cinco beneficiárias, agente mediadora e comerciante que participaram da construção e reflexão final.

Figura 32 – Radar comunitário, grupo informal das quebradeiras de coco (C2), Pedreiras.



Fonte: Elaboração participativa (2019).

Eixo I (Divulgação e informação). A pouca informação sobre a PGPM-Bio atinge o pequeno grupo, que, porém, atribuiu grau de eficácia suficiente (2,9) a esse eixo. Essa desinformação prejudica a implementação da política pública, sendo constatada, principalmente, no momento da fiscalização. A realização de atividades participativas pode demonstrar que a quebradeira de coco não participa ou não recebe informações necessárias,

principalmente, no âmbito burocrático. Além disso, verificou-se baixa ou inexistente participação do grupo em debates sobre a PGPM-Bio, articulados pela Conab, Assema, Miqcb, ou outras organizações.

Maior envolvimento das beneficiárias foi observado nos eixos II (Sistemas decisórios), III (Processo de seleção) e IV (Sistema de gestão dos agentes mediadores). Toda a articulação, gestão, tomada de decisão e seleção de novas integrantes são feitas em reuniões pelas sete mulheres: as beneficiárias, a agente mediadora e a comerciante (compradora) de babaçu. Observa-se no gráfico, que esses eixos, apresentaram grau de eficácia excelente, respectivamente com notas médias 4,5 (II), 4,8 (III) e 4,7 (IV).

A relação estabelecida com a comerciante de coco é um ponto positivo do grupo, pois essa compreende a operacionalização e a importância do controle de volume de amêndoas por quebradeira de coco, para emissão das notas fiscais, além de conhecer todas as mulheres que coletam e quebram coco, e participar das reuniões do grupo. Isso fica evidente na atividade com o grupo focal e no relato da mediadora:

Desde o dia que começamos a quebrar coco já vendíamos para ela. Depois que chegou esse negócio desses cocos [PGPM-Bio] chegou mais gente para vender coco para ela. No começo aqui [povoado São Raimundo] tinha três quebradores de coco para ela [comerciante atual], a maioria das pessoas vendia para [outra comerciante] porque ela fazia um preço melhor, mas nem ela aqui nem lá dava nota [recibos necessários para emissão das notas fiscais]. Ninguém queria correr atrás dos papéis, gastar o dinheiro da passagem, aí ela foi a única que teve coragem de ir com a gente, então ficou. A [coordenadora da Secretaria de Mulheres do STTR de Trizidela do Vale] que ajudou a gente. Ela [comerciante de coco] manda o recibo só para quem acessa, porque seria muito gasto. Ela diz que “você me vendeu o coco, tem a nota; se não vendeu, não tem” [agente mediadora se referindo à fala da comerciante de coco]. (agente mediadora C2, Pedreiras).

Como fragilidade, o grupo trabalha apenas com um comerciante, mas considerado ótimo por ser implementado apenas em um povoado, por exemplo, em caso de pendências. A inclusão de novas extrativistas e comerciantes podem modificar a dinâmica comercial, principalmente com compradores de amêndoas de outras localidades, provocando conflitos que teriam como consequência mudanças no processo de venda das amêndoas e na organização das quebradeiras de coco.

Eixo V (Viabilidade financeira e oportunidade econômica). Apresentou a menor nota, mas com grau de eficácia ainda suficiente (2,1). Destacou-se como ponto positivo o investimento na própria atividade, pela compra de ferramentas adequadas para quebra do coco e extração das amêndoas. Os pontos negativos são relacionados à ausência de atividades e fundos econômicos coletivos. Ou seja, a coleta e quebra ocorre individualmente, não existindo atividade de “mutirão” com a intenção de aumentar o volume de amêndoas comercializado e o

valor subvencionado. Não existe investimento em bens ou atividades produtivas coletivas, como roças, participação em feiras, construção de estruturas comunitárias, entre outras.

O grupo, no início da atividade, não relacionava a PGPM-Bio à conservação das palmeiras, ao modo de vida das extrativistas, ao trabalho dispendido e à possibilidade de melhoria da atividade. Apenas vinculava a política à possibilidade de renda. A atividade em grupo possibilitou uma melhor visão sobre a PGPM-Bio, ao relacionar aspectos como documentação, fiscalização e oportunidade econômica com a importância ambiental, a autoestima das mulheres e a importância da atividade para os modos de vida das famílias.

Um ponto de divergência entre a agente mediadora e o grupo de mulheres é a porcentagem para remuneração dos serviços prestados. Enquanto o grupo avalia que 3% cobrem os custos e garantem o acesso à subvenção, a mediadora considera o percentual baixo. Assim, uma demanda para aumentar a eficiência desses grupos seria calcular custos, lucros e realizar prestação de conta em reuniões, o que poderia servir de base para futuras mudanças no normativo da Conab.

Todas as mulheres do grupo consideram a política pública como alternativa de renda importante para a quebradeira de coco. Tanto o grupo quanto a agente mediadora consideram o preço mínimo baixo quando relacionado ao trabalho dispendido na coleta, quebra e comercialização da amêndoa. Além disso, é consenso que as mulheres não compreendem a importância, normas, metas e objetivos da política, e acreditam que a melhor forma de agregar conhecimento seria a aproximação com instituições (Conab, Assema e Miqcb) ou a Comissão da PGPM-Bio. Tal possibilitaria maior eficácia na implementação da política, principalmente pela inclusão de outras mulheres e capacitação da agente mediadora, garantido autonomia do grupo na operacionalização da PGPM-Bio.

6.2.b Poção de Pedras

O grupo recebeu apenas apoio inicial do técnico da Assema, principalmente para as atividades de prestação de serviços em colaboração com a agente mediadora. Porém, no período da pesquisa, as beneficiárias pouco foram contempladas com apoio das instituições de representação e assessoria. Os resultados do exercício (Figuras 33 e 34) são apresentados a seguir.

Figura 33 – Construção coletiva do radar comunitário, grupo informal de quebradeiras de coco, comunidade Lucindo, Poção de Pedras.

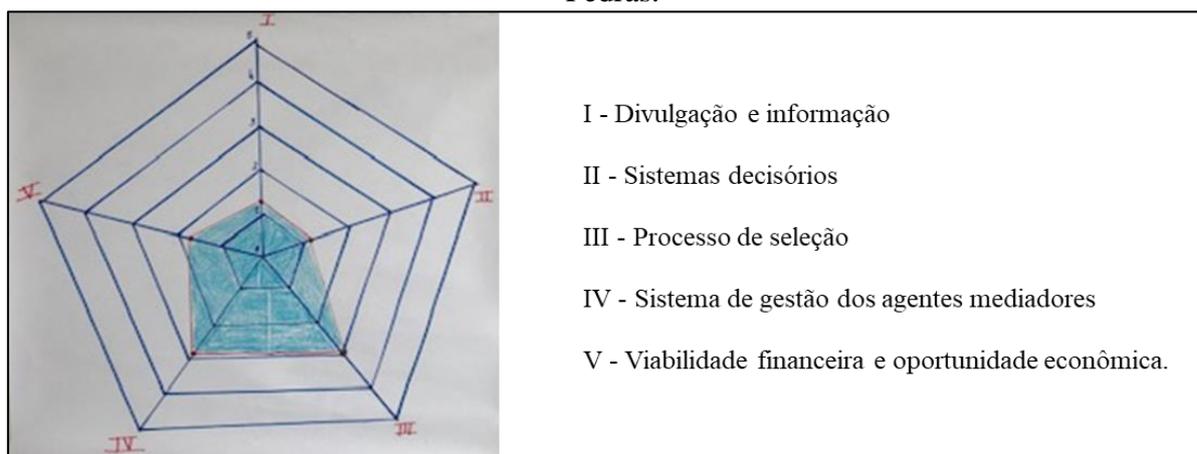


Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) e B) inclusão das médias de notas por eixo; C) representação gráfica coletiva; e D) grupo das beneficiárias que participaram da construção e reflexão final do gráfico.

O grupo apresentou grau de eficácia insuficiente para os eixos I (Divulgação e informação) e II (Sistemas decisórios), com médias, respectivamente, de 1,4 e 1,3. As quebradeiras de coco não souberam discorrer sobre os objetivos, metas e normativos da PGPM-Bio. Apesar dos esforços de reunir o grupo para garantir o fluxo de informação, as atividades não foram realizadas com eficácia, *“as reuniões foram no começo, muita gente, muito se fala, mas não sabemos quase nada. Essas reuniões foram só para pedir documento”* (quebradeira de coco babaçu, C2, Poção de Pedras). O ponto positivo foi que as equipes da Assema e Conab propuseram reuniões para informar e divulgar a política.

As decisões sobre a dinâmica do processo de implementação são centradas na agente mediadora, as reuniões são pouco participativas e com baixa frequência. A inclusão de quebradeiras de coco é definida, exclusivamente, pela mediadora. *“A gente entende que o trabalho é dela, poderia sentar e explicar essas coisas para gente, mas o povo só se interessa também quando fala que é dinheiro do coco”* (quebradeira de coco babaçu, C2, Poção de Pedras).

Figura 34 – Radar comunitário, grupo informal das quebradeiras de coco (C2), Poção de Pedras.



Fonte: Elaboração participativa (2019).

Os eixos III (Processo de seleção) e IV (Sistema de gestão dos agentes mediadores) foram avaliados com grau de eficácia suficientes, com médias, respectivamente, de 3,0 e 2,9. O grupo narrou que existiram critérios para inclusão e permanência, como por exemplo, o vínculo associativo e sem débito, nos primeiros processos enviados. A associação de moradores funcionou apenas para estabelecer organização e, também, foi o legado deixado pelas primeiras articulações. O grupo não manteve a associação devido aos custos elevados. A organização pode ser benéfica caso almejem outras atividades que beneficiem os associados.

Outra dificuldade identificada foi a falta de clareza sobre o perfil necessário para ser incluída no grupo. “*A gente tem que ser quebradeira*” (quebradeira de coco babaçu, C2, Poção de Pedras). Não souberam informar como é controlado o volume de amêndoas fornecido e como identificar beneficiárias atuantes na atividade. As remunerações dos serviços prestados foram acordadas no valor de 10% do valor da nota fiscal, sendo que a mediadora não informou a redução para 3% a partir das mudanças no normativo.

Os pontos favoráveis foram o apoio da mediadora para organizar e arrecadar as documentações pessoais (RG, CPF e DAP). “*Nós também temos que reconhecer o esforço dela de fazer para nós, apesar da gente não saber responder muita coisa, mas o dinheiro já chegou e ajudou muita gente*” (quebradeira de coco babaçu, C2, Poção de Pedras). As beneficiárias informaram que vendem amêndoa para o mesmo comprador local, não ocorreram mudanças na dinâmica da comercialização.

O eixo V (Viabilidade financeira e oportunidade econômica) apresentou grau de eficácia insuficiente (1,7). As beneficiárias destacaram a ausência de informações sobre os custos para o envio de processos para Conab, e que não são realizadas prestações de contas por envio de processo. O valor pago de 10% não foi considerado elevado para os grupos, mas os 3% podem

não ser suficientes, pela distância das comunidades e custos com emissão de notas fiscais. Os obstáculos narrados são as poucas iniciativas para investimentos em atividades coletivas.

Neste exercício, o grupo mostrou-se inicialmente receoso em participar. Nos dois primeiros eixos, devido a dificuldades para responder, as mulheres reagiram com desconfiança, quando se observou que ocorreram diversos conflitos com o STTR, que exigia a sindicalização. A partir do terceiro eixo, o grupo se mostrou mais confiante e participativo. Ao final da reflexão, uma participante do grupo narrou:

[...] tudo se resolve na conversa, essa atividade foi difícil para nós, [...] nosso desenho precisa melhorar muito. Sabe, as coisas são muito difíceis, coletar coco não é fácil, e esse trabalho dela [*agente mediadora*] também não é fácil. Hoje você mostrou para nós que podemos aprender, pegar na caneta e entender o desenho. Quando eu olhei esse desenho a primeira vez eu achava que não ia aprender nada, mas você provou que a gente pode, agora eu sei até dizer o que é. Sei que precisa melhorar, sei que nós também temos que ajudar. (quebradeira de coco babaçu, C2, Poção de Pedras).

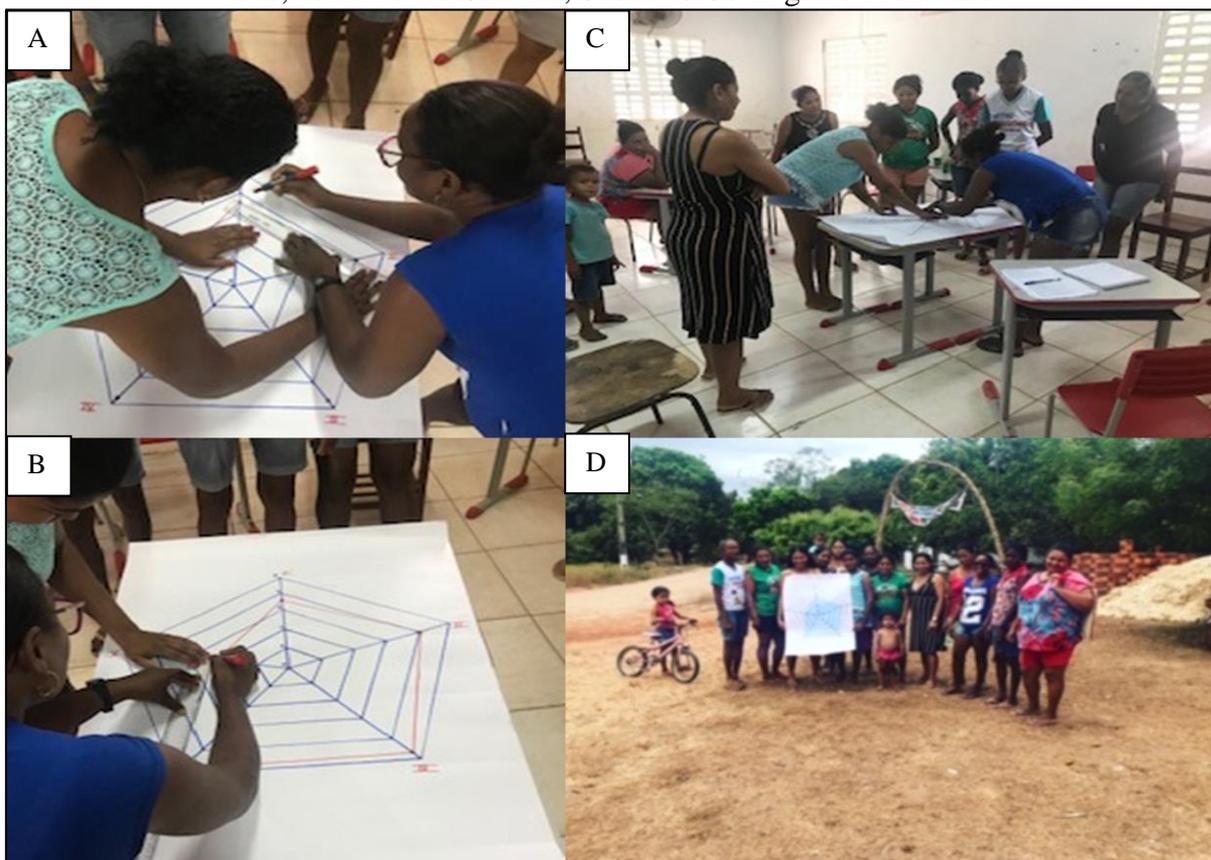
6.2.c São Luís Gonzaga do Maranhão

Neste grupo, a agente mediadora e a maior parte das mulheres são contempladas com atuações técnicas da Assema e de coordenadoras do Miqcb, fato que contribui para elevar o grau de eficácia. O exercício do radar comunitário (Figuras 35 e 36) foi realizado na escola pública da comunidade de Santana. Devido a imprevistos pessoais da agente mediadora, foram mobilizadas apenas 12 mulheres.

O grupo apresentou grau de eficácia bom para os eixos I (Divulgação e informação) e II (Sistemas decisórios), com médias, respectivamente, de 3,6 e 4,0. As narrativas mostram bom conhecimento sobre a política pública, e destaques para as lutas e conquistas dos movimentos sociais. Associaram o pagamento do bônus da subvenção às dimensões sociais, econômicas e ambientais. Segundo relatos do grupo “*o dinheiro com a preservação tem tudo a ver, porque nós ganhamos o dinheiro através do coco, e se nós não preservar nossa palmeira e continuar derrubando, tirando palmito [palmeiras novas], nós não vamos ter mais esse dinheiro, acessar a política e quebrar o coco*” (quebradeira de coco babaçu, C2, São Luís Gonzaga).

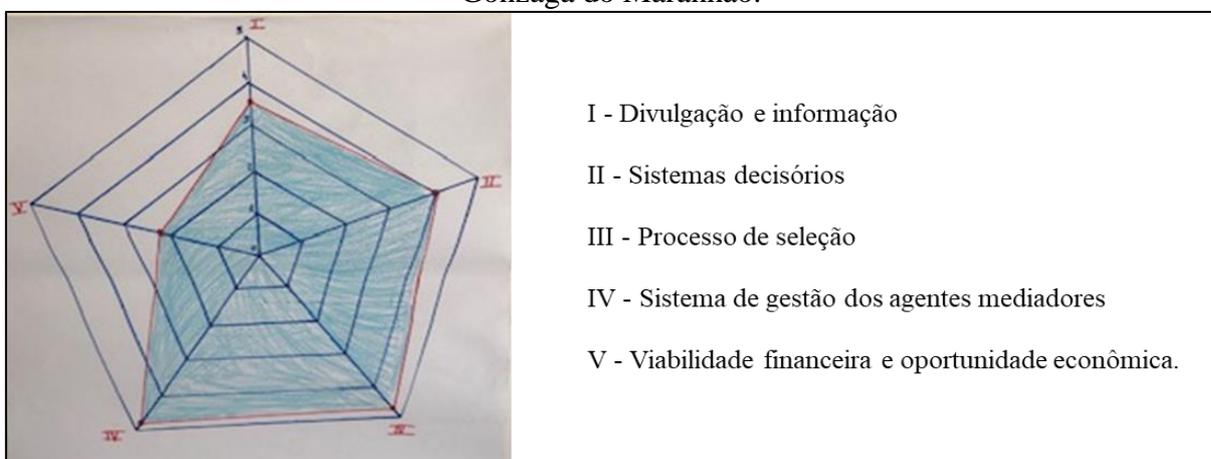
Outros pontos citados são as decisões tomadas de forma participativa em reuniões sobre o acesso à política pública, mostrando o bom relacionamento entre os membros, facilitando a comunicação sobre liberação de recurso e pendências. Como obstáculos para implementação o grupo questionou o baixo número de capacitações e facilitações para o público da base sobre mudanças e burocracias no normativo, o que pode demandar maior tempo de adequação e destreza para agilizar as documentações.

Figura 35 – Construção coletiva do radar comunitário, grupo informal de quebradeiras de coco, comunidade Santana, São Luís Gonzaga do Maranhão.



Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) e B) inclusão das médias de notas por eixo e desenho do gráfico; C) representação e reflexão coletiva; D) grupo com 12 beneficiárias e agente mediadora que participaram da reflexão final.

Figura 36 – Radar comunitário, grupo informal das quebradeiras de coco (C2), São Luís Gonzaga do Maranhão.



Fonte: Elaboração participativa (2019).

Além disso, as beneficiárias mostraram preocupação com a possível desistência da agente mediadora de implementar a política, porque, segundo o grupo:

[...] quando ela era diretora na Assema, não cobrava [percentual referente aos serviços prestados], ela tinha a remuneração. [...] Quando ela saiu da Assema foi cobrado os 10%, rachados entre ela e a associação [...] e agora só pode 3% e eu acho pouco [...] pela preocupação, responsabilidade e o trabalho. (quebradeira de coco babaçu, C2, São Luís Gonzaga).

Os eixos III (Processo de seleção) e IV (Sistema de gestão dos agentes mediadores), foram avaliados com grau de eficácia excelente, ambos com média 4,7. O grupo mostrou compreender o processo de inclusão de novas integrantes, “*ela [a PGPM-Bio] é para quebradeira de coco que quebra coco*” (quebradeira de coco babaçu, C2, São Luís Gonzaga) e considera que a decisão final para incluir pessoas no grupo deve ser da agente mediadora. O grupo reconhece que existe morosidade por parte das integrantes, por exemplo, na não verificação da data de vencimento das DAP: “*tem que tá olhando [...] não precisa esperar vencer, mas tem gente que espera voltar da Conab como pendência*” (quebradeira de coco babaçu, C2, São Luís Gonzaga).

A agente mediadora informa em reunião sobre a importância dos documentos exigidos e contribui para as emissões, como a DAP, notas fiscais, pesquisa de preço e procuração pública. Além disso, consegue estabelecer contato direto com a Conab para solucionar dúvidas e/ou antecipar as informações via aplicativos de comunicação para celular, devido à dificuldade para acessar e-mail com frequência e se informar sobre a liberação do bônus da subvenção (lista de pagamento).

A dinâmica de registro da comercialização sofreu mudanças após a política, sendo usada pelo grupo uma ficha de controle. Para a venda de amêndoas é necessário o controle dos volumes de amêndoas. As quebradeiras são munidas de uma ficha simples, no formato de tabela com nome, volume, data da venda e assinatura do comprador, preenchida pelos compradores de coco comprometidos com as assinaturas das notas fiscais no ato da venda. Para evitar conflitos de informações, o comprador de coco também faz seu próprio controle (tradicional caderno de anotações). Antes da emissão das notas, as quebradeiras levam a ficha de controle para os respectivos compradores de coco, e esses comparam seus controles com as informações da ficha de controle fornecida às quebradeiras. Após a verificação, as fichas de controle são repassadas para a agente mediadora que organiza, soma os volumes e emite as notas fiscais, que posteriormente, voltam para assinatura dos compradores de amêndoas.

Os obstáculos enfrentados pelo grupo são referentes a documentações. Os custos são elevados, principalmente a elaboração das notas fiscais por terceiros (na sede do município), ao

custo de R\$ 30,00 cada. A pesquisa de preço médio do quilo de amêndoa é feita pelo STTR de São Luís Gonzaga do Maranhão, segundo o grupo, com valores para cima. Porém, o valor oscila muito entre as comunidades, e entre safras, ficando sempre abaixo da média. A procuração pública teria custo de R\$ 80,00 por quebradeira de coco e validade de um ano, mas estas são isentas devido ao documento de comprovação de que o grupo exerce a quebra do coco, enviado pelo Miqcb). Outro obstáculo é a necessidade de incluir os comerciantes nos espaços de diálogos locais.

O eixo V (Viabilidade financeira e oportunidade econômica) apresentou a menor média, com grau de eficácia suficiente (2,3). O grupo não investe o recurso do bônus da subvenção em fundos alternativos, mesmo tendo possibilidades de desenvolver atividades paralelas com apoio técnico da Assema. Poderiam, por exemplo, ampliar os trabalhos relacionados à produção de licores, em andamento na comunidade. Entretanto, o grupo compreende a necessidade de estimular a quebra do coco e investe na própria atividade:

Esse dinheiro é usado só nas contas, [...] comprar comida, roupa, um jacá para o jumento [...] mas, nós quebrador de coco, precisamos dar valor no nosso serviço [...] tem gente que precisa pensar no bicho [*jumento*] que trabalha com ela, as vezes precisa de uma corda nova, [...] tem que tirar desse dinheiro. (quebradeira de coco babaçu, C2, São Luís Gonzaga).

Outro ponto positivo são as relações de solidariedade, nos mutirões de troca de dias, pois a quebra rende mais e, conseqüentemente, possibilita acessar maiores valores da subvenção. Segundo uma das quebradeiras de coco:

A média de quilos de quem quebra muito é 10 quilos por dia, mas a mulher não quebra todo dia, porque tem dia de coleta [...] tem mulher que passa a semana todinha na coleta [...] aí depois pode trocar dia. [...] Tem outras atividades na comunidade. Eu vou trocar para você e quebro dez quilos, depois eu marco um dia, pode ser que seja amanhã ou depois, mas, no dia que eu ir botar [*agendar a quebra dos cocos*], aí você vai e quebra também dez quilos [...] se você não quebrar todo, depois você vai ter que terminar de pagar. Se você passar da quantidade e quebrar mais que eu quebrei pra você, aí eu já vou ficar lhe devendo aquele restante. Aí a gente quebra mais, é assim na troca de dia. É melhor, é mais animado, aí junto aquele monte de mulher, coloca som, fica maior zoada, [...] teve uma vez que eu coloquei quase 20 mulheres e quebramos quase 200 kg coco nesse dia, no fim do dia a gente está cansado. (quebradeira de coco babaçu, C2, São Luís Gonzaga do Maranhão).

O grupo mostrou bom conhecimento sobre o processo de criação da PGPM-Bio, mas não detém informações sobre o normativo Título-35. Além disso, as decisões são tomadas de forma conjunta com a agente mediadora. Elas entendem que carecem de capacitações (cursos, atividades em grupo, reuniões), destacando a necessidade de técnicos que trabalhem diretamente com as políticas públicas que beneficiem as extrativistas, e envolvimento maior nos espaços de diálogo sobre a política pública.

As beneficiárias não compreendem como é feito o cálculo do preço mínimo e consideram o valor do coco muito baixo na comunidade. Assim, avaliam que os preços pagos como bônus da subvenção são viáveis e justos. Não souberam relatar de onde vem o preço, acreditando que o valor estipulado pelo governo federal reflete a atuação e preços dos comerciantes do coco e da média de preço informada pelo STTR de São Luís Gonzaga do Maranhão, ponto que tem relação direta com o valor da amêndoa.

A proximidade com as instituições Assema e Miqcb inicialmente não facilitou o acesso, mas os novos rumos e estratégias tendem a reduzir os custos. O exercício do radar comunitário foi bem aceito e o grupo mostrou interesse pela atividade, tendo sido destacado que *“essa atividade [radar comunitário] pode ser feita com todas as quebradeiras de coco. Seria bom, deu para entender, [...] precisamos melhorar, se ajudar [...] mas, com tempo a gente esquece o que aprendeu [...] tem que fazer todo ano”* (quebradeira de coco babaçu, C2, São Luís Gonzaga do Maranhão).

6.3 Associação local (C3)

As duas iniciativas nesta categoria (Esperantinópolis e Pedreiras) começaram por meio de um comerciante atravessador, com colaboração das atuais mediadoras. Além disso, os grupos, apesar do acesso ocorrer individualmente, adotaram a estratégia de criar associações, o que implica no pagamento tanto de mensalidades como de serviços prestados para que as beneficiárias tenham acesso ao bônus da subvenção.

6.3.a Pedreiras

A Figura 37 ilustra o exercício realizado por 15 beneficiárias das comunidades Santa Cantídia e Cocalinho, no “barracão” da primeira comunidade, resultando no radar comunitário (Figura 38).

Eixo I - Divulgação e informação. Apresentou grau de eficácia bom (3,1). Embora o grupo pouco conheça o que é a PGPM-Bio, as normas do Título-35 e seus anexos, e não sabe explicar adequadamente para outras quebradeiras de coco as metas e objetivos da política, tem conhecimento sobre a documentação necessária para o acesso. Entretanto, alguns objetivos da política pública o grupo pontuou de forma mais clara, como a relação com a preservação das palmeiras e os modos de vida das quebradeiras de coco babaçu: *“tem que ter a palmeira, para nós ser quebradeira de coco, para quebrar coco [...] o coco serve para várias coisas [...] aqui não tem coco livre, a maioria paga, arrenda para ter coco”* (quebradeira de coco babaçu, C3,

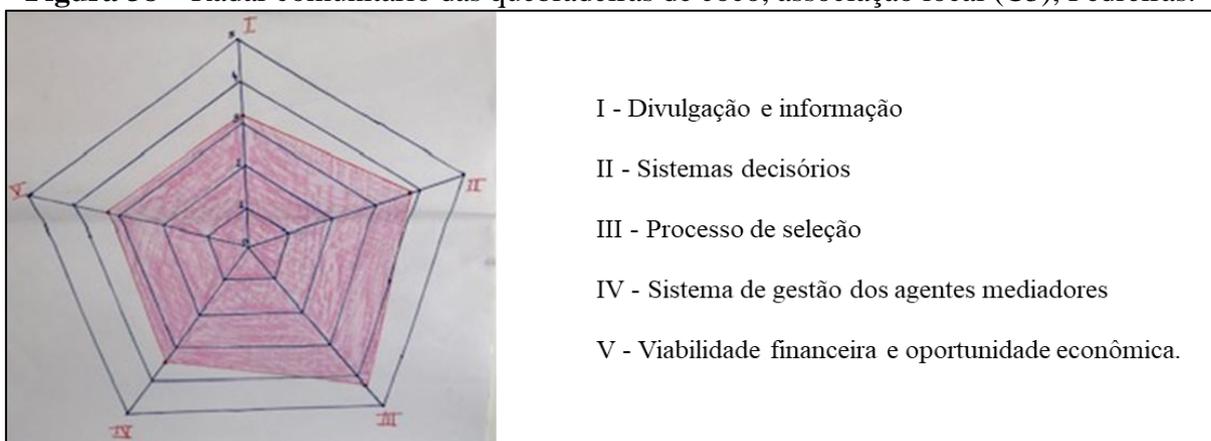
Pedreiras). Além disso, foi relatada uma boa aproximação com a Conab, por meio de reuniões e rapidez nas informações.

Figura 37 – Construção coletiva do radar comunitário, associação local de quebradeiras de coco, comunidades Santa Cantídia e Cocalinho, Pedreiras.



Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) desenho do gráfico radar por beneficiária; B) inclusão das médias por eixo e representação gráfica; C) e D) beneficiárias e agente mediadora.

Figura 38 – Radar comunitário das quebradeiras de coco, associação local (C3), Pedreiras.



Fonte: Elaboração participativa (2019).

Eixo II - Sistemas decisórios. Apresentou grau de eficácia bom (3,8). O grupo considera participativas as reuniões e processos de decisão sobre atividades relacionadas à PGPM-Bio, apesar de a decisão final ser da agente mediadora, responsável por toda a operacionalização. O

grupo não considera participativas as decisões tomadas pela Conab nacional. As atividades realizadas pelo técnicos da Conab Maranhão são apenas para informar as decisões e formas de acesso: *“quem vem muito é o fiscal [fiscalização da Conab nacional], mas ele disse que não somos obrigadas a pagar nada, para ninguém fazer nada desse programa. [...] A Conab Maranhão fala com ela [agente mediadora], mas não aparece aqui”* (quebradeira de coco babaçu, C3, Pedreiras). Muitas consideram as informações via Conab (fiscal e técnicos do Maranhão) discrepantes, não compreendem o motivo das mudanças no normativo, não compreendem decisões sobre preço mínimo e não são informadas sobre a importância social e ambiental da PGPM-Bio, que apenas associam à dimensão econômica e burocracias para o acesso.

Eixo III - Processo de seleção e inclusão. O grau de eficácia excelente reflete a maior nota do gráfico (4,4), que se deve ao controle rígido da agente mediadora sobre quem pode fazer parte do grupo. Ou seja, há amplo entendimento do grupo sobre a importância de o recurso ser direito exclusivo das quebradeiras de coco ativas na atividade extrativa: *“para entrar tem que quebrar, ao menos um pouco [mínimo estipulado pela agente mediadora]”* (quebradeira de coco babaçu, C3, Pedreiras). Além disso, todas têm o livre arbítrio de fazer parte ou sair do grupo, desde que sejam membros da associação e pagar mensalidades. Afirmaram que as reuniões da agente mediadora sobre a documentação são fundamentais e entendem quais as documentações necessárias, embora não compreendam a importância de todas elas, como a procuração pública e a DAP.

O eixo não atingiu a nota máxima pelo fato da mediadora limitar o volume de amêndoas necessárias para envio de processos: *“abaixo de 100 kg a despesa é para a quebradeira de coco, não vai cobrir as despesas, tem procuração pública, tem 3%”* (quebradeira de coco babaçu, C3, Pedreiras). Existe uma obrigação de volume mínimo de quebra para fazer parte do grupo, condição essa que não faz parte do normativo da política pública, mas que pode ser considerada estratégica, se entendida como necessidade de angariar recursos que cubram os custos dos serviços prestados, pois a mediadora não domina informática.

Eixo IV - Sistema de gestão dos agentes mediadores. Avaliado com grau de eficácia bom (3,5). Segundo o grupo, a agente mediadora organiza e arquiva toda a documentação, além de auxiliar as novas e antigas beneficiárias a atualizar documentos, principalmente a DAP. Além disso, são explicados os motivos do não aceite de processos, ou seja, as pendências porventura encontradas em alguma documentação enviada. Outro ponto destacado pelas

quebradeiras foi o excelente trabalho da agente mediadora no controle dos volumes de amêndoas comercializadas.

Entretanto, segundo os relatos do grupo, alguns aspectos são falhos na gestão. As beneficiárias não são informadas de como ocorre a emissão das notas fiscais e não recebem uma via das “notas do coco”, apenas recibos. A mediadora arquiva as notas, mas não as repassa para as quebradeiras de coco. Assim, a gestão do processo de operacionalização é concentrada em poucas pessoas. Outro questionamento, é sobre a participação da agente mediadora em outros espaços de diálogo sobre a política pública, cujos conteúdos deixam de ser repassados para as beneficiárias em reuniões, como é o caso dos assuntos tratados nas reuniões da Comissão da PGPM-Bio do Médio Mearim.

Eixo V - Viabilidade financeira e oportunidades econômicas. Apresentou grau de eficácia bom (3,3). Para o grupo, a subvenção do babaçu é oportunidade de renda para as extrativistas, que destacam que a quebra de coco possibilita renda até para a mediadora, pago pelas próprias quebradeiras. Entendem que apesar da boa vontade de executar o trabalho árduo de operacionalização sob condições limitadas de capacitação, esse é remunerado, considerando justo e suficiente o valor de 3% cobrados por nota fiscal: *“é o trabalho dela, então tem que cobrar os 3%”* (quebradeira de coco babaçu, C3, Pedreiras).

As beneficiárias não compreendem como é calculado o preço mínimo por quilo de amêndoa, e consideram o valor baixo quando relacionado ao trabalho dispendido na atividade. Mas comparado com o preço médio do quilo de amêndoas da região, avaliam como viável e justo. Não souberam relatar de onde vem o preço, acreditando que o valor estipulado pelo governo federal reflete a atuação e preços dos comerciantes do coco.

Além disso, o grupo relata que a agente mediadora propõe investimentos em outras atividades coletivas, mas que não apresenta boa gestão nesse sentido, pois a maioria das mulheres não concorda com investimentos comunitários e preferem usar o recurso nas unidades familiares e na compra de ferramentas de trabalho para a atividade extrativa. Outra oportunidade econômica seria o acesso a outras políticas públicas, principalmente para as associadas, pois as extrativistas que não fazem parte da associação não observam sua inclusão em tais oportunidades.

As principais divergências entre o grupo e a agente mediadora são relacionadas ao repasse de informações sobre a política, percentual cobrado pelos serviços prestados, emissão das notas fiscais e participação dos comerciantes nas reuniões. O grupo questiona um repasse melhor sobre objetivos, metas e normas da PGPM-Bio; considera o valor de 3% justo, mas não

se oporia caso necessite aumentar o percentual, pois entende que a melhor alternativa seria um controle das despesas pela mediadora para prestação de contas. O grupo não sabe como ocorre a emissão das notas fiscais, o que gera desentendimentos no momento de receber o valor subvencionado no banco, por considerarem que existem quebradeiras que recebem mais e comercializam menos amêndoas. Elas acreditam que a solução para conflitos no momento do recebimento seria a participação dos comerciantes nas reuniões.

A agente mediadora reconheceu que promove poucas atividades relacionadas à importância da política nas dimensões ambientais e sociais, mesmo quando participa de espaços de diálogo como a Comissão da PGPM-Bio na região. Considera baixos os valores pagos pelos serviços prestados, devido à dependência de terceiros para executar várias etapas, já que não domina assuntos relacionados à emissão das notas fiscais. Por fim, concorda que poderia ocorrer participação dos comerciantes nas reuniões.

Sobre a atividade realizada para a pesquisa, todos os atores sociais ficaram satisfeitos e motivados a participar de outros momentos que aproximem o grupo com a política pública. Houve um excelente entendimento sobre a metodologia utilizada, compreensão sobre a importância da preservação das palmeiras e seus modos de vida. O ponto fundamental, ao final da atividade, foi que a metodologia estimulou a fala das beneficiárias. Segundo uma das participantes:

[...] é a primeira vez que vem alguém aqui para ouvir o que nós temos a dizer. Os outros só aparecem aqui para falar e falar e a gente não entende nada. Depois a [*agente mediadora*] precisa fazer outra reunião para explicar. Se tivesse mais desse tipo a gente já entendia tudo para saber falar [*sobre a metodologia participativa*]. (quebradeira de coco babaçu, C3, Pedreiras).

6.3.b Esperantinópolis

A agente mediadora solicitou a participação de todas as beneficiárias (Figura 39) na atividade do radar comunitário (Figura 40). A atividade, realizada no barracão localizado no mesmo terreno que a residência da mediadora, na comunidade Centro do Pedrão, reuniu 32 pessoas, o maior público dos exercícios.

Eixo I - Divulgação e informação. Apresentou grau de eficácia bom (3,3). O grupo mostrou pouca compreensão sobre os normativos da PGPM-Bio. Entretanto, assim como a mediadora, as beneficiárias pontuaram alguns objetivos importantes sobre a política: “*É difícil botar coco, o projeto do coco [a PGPM-Bio], veio ajudar a quebradeira e a palmeira, [...] aqui muita gente mata palmeira, [...] muita mulher que não quebrava, voltou a quebrar mais animada*” (quebradeira de coco babaçu, C3, Esperantinópolis).

Outro ponto positivo são as reuniões frequentes propostas pela mediadora. Todas as mudanças ocorridas para envio de documentação no Título-35 são repassadas para as beneficiárias. O fluxo de informação se estabelece entre Conab, agente mediadora e beneficiárias. A pesar das limitações da mediadora, o grupo reconhece seus esforços para garantir o acesso: *“Ela [mediadora] é muito importante para nós, ela ajeita tudo, [...] a gente entende tudinho que ela fala, [...] quando a gente tem alguma pergunta a gente vem aqui, [...] outro de fora é mais difícil* (quebradeira de coco babaçu, C3, Esperantinópolis).

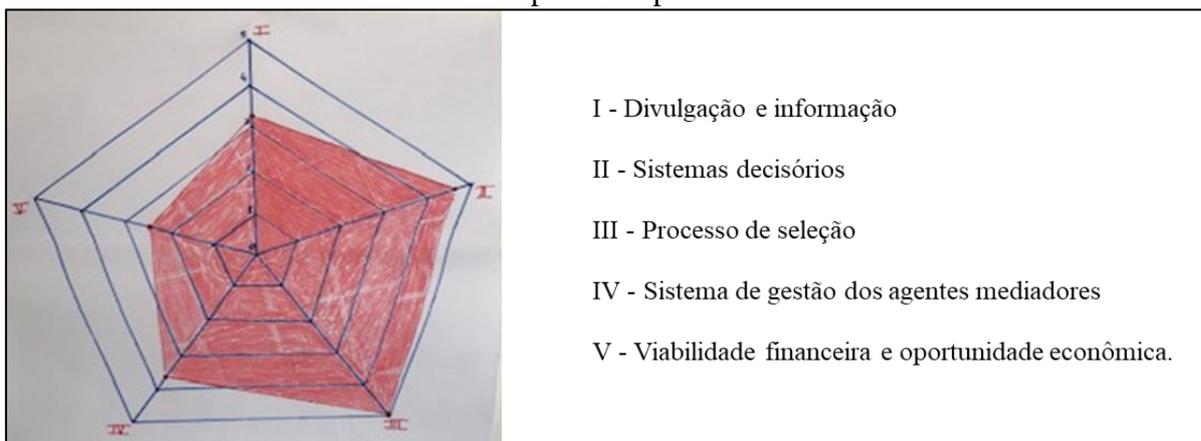
Figura 39 – Construção coletiva do radar comunitário, associação local de quebradeiras de coco, comunidade Centro do Pedrão, Esperantinópolis.



Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) apresentação do radar e explicações para o início da construção do gráfico; B) inclusão das médias por eixo; C) representação gráfica; e D) beneficiárias e agente mediadora que participaram da construção do gráfico e reflexão final.

O ponto fraco na avaliação desse eixo foram as informações sobre o pagamento dos serviços. O grupo narrou não conhecer as normas de pagamento pelos serviços prestados (3%), mas discorreu que o pagamento da mensalidade da associação e o valor fixo pelo serviço após liberação do bônus da subvenção foram acordados em reunião: *“Eu não sei fazer esse serviço, deve ser difícil, [...] ela ajuda a gente e a gente paga ela”* (quebradeira de coco babaçu, C3, Esperantinópolis). Entretanto, outra beneficiária narrou: *“Mas ela tem que explicar melhor sobre isso, porque ela nunca falou de 3%”* (quebradeira de coco babaçu, C3, Esperantinópolis).

Figura 40 – Radar comunitário das quebradeiras de coco, associação local (C3), Esperantinópolis.



Fonte: Elaboração participativa (2019).

Eixo II - Sistemas decisórios. Apresentou grau de eficácia excelente (4,6). O grupo informou que desde o início as decisões sempre foram conjuntas: *“cada uma aqui decidiu entrar e participar, ela não obrigou”* (quebradeira de coco babaçu, C3, Esperantinópolis). Isso ocorreu pelo processo de formação do grupo, via atravessador. Contudo, apesar da possibilidade das contribuições das beneficiárias, as informações são centradas na mediadora e as decisões finais são tomadas de acordo com as percepções do trabalho dispendido para acessar a política e manter a associação.

Eixo III - Processo de seleção e inclusão. O grau de eficácia excelente reflete a nota máxima do gráfico (5,0). *“Para fazer parte do grupo tem que quebrar coco”* (Quebradeira de coco babaçu, C3, Esperantinópolis). As beneficiárias argumentaram que a mediadora informa o perfil necessário para inclusão e fiscaliza o próprio grupo. A apropriação da PGPM-Bio pelas quebradeiras de coco foi importante para garantir o andamento dos trabalhos sem o envolvimento do atravessador. Apesar da nota máxima, a inclusão de beneficiários é efetivada após concordarem com as regras: associar-se e efetuar os pagamentos pelos serviços prestados (3%). Não existe limite de volume de amêndoas para a seleção. O ponto negativo foi atuação da mediadora como compradora local de amêndoas (quitandeira), pois os volumes de amêndoas fornecidos para emissão das notas fiscais passavam pelo seu próprio controle, para posteriormente ser encaminhado para o comerciante de amêndoa de babaçu.

Eixo IV - Sistema de gestão dos agentes mediadores. Avaliado com grau de eficácia bom (3,6). As quebradeiras de coco relataram que a etapa burocrática se centra apenas na agente mediadora, não envolvendo outras pessoas do grupo. A mediadora informa sobre a importância de cada documento para envio do processo, como a DAP, ofício, procuração pública e Documento-5.

O ponto fraco do grupo, segundo as beneficiárias, é a dificuldade da mediadora para solucionar pendências e problemas. Outro obstáculo refere-se à emissão das notas fiscais. Os controles dos volumes de amêndoas são feitos em recibos e as beneficiárias compreendem a importância. Porém, por ser o único grupo atuante no município, as beneficiárias vendem as amêndoas exclusivamente para a mediadora, que atua como compradora local (quitandeira). “Ela pesa as amêndoas aqui e faz a nota [recibo], e depois envia para Conab” (quebradeira de coco babaçu, C3, Esperantinópolis).

Eixo V - Viabilidade financeira e oportunidades econômicas. Apresentou grau de eficácia avaliado como suficiente (2,5). As beneficiárias narraram que a mediadora não propõe a criação de fundos alternativos nem investimentos coletivos. Entretanto o grupo narrou que investe na atividade do extrativismo do coco babaçu.

O exercício foi bem aceito e contou com a participação fervorosa das beneficiárias. O momento da reflexão final contou com a colaboração da agente mediadora e com apoio da coordenadora da Secretaria de Mulheres do STTR de Esperantinópolis. A atividade promoveu a interação entre o grupo e o STTR, que propôs a participação da mediadora na Comissão da PGPM-Bio do Médio Mearim e sua colaboração em outras etapas da implementação. Segundo o grupo:

[...] nosso sonho é que o projeto nunca acabe [...] mas tem muita luta para ter coco e palmeira. Hoje, estamos muito felizes de ver que o nosso grupo é importante e representa o município de Esperantinópolis [se referindo à pesquisa]. Eu gostei muito dessa atividade, tenho certeza de que foi ótimo, falo por todas as quebradeiras, [...] foi um lugar que a gente pode falar, contar como a gente se sente, dizer que o dinheiro é importante. [...] Ela [mediadora] faz muito por nós. Você poderia fazer esse trabalho sempre com a gente, [...] uma pessoa que vem de fora para ouvir a gente. (quebradeira de coco babaçu, C3, Esperantinópolis).

6.4 Cooperativa (C4)

A iniciativa nos municípios de Lago do Junco e Lago dos Rodrigues, via Coppalj, foi contemplada com dois exercícios do radar comunitário, por demanda da equipe técnica da Assema e do presidente da cooperativa. Foram selecionadas as beneficiárias do entorno de duas das oito cantinas. O primeiro exercício ocorreu na igreja da comunidade Sítio Novo (Figura 41) e o segundo na residência de uma das beneficiárias da comunidade Centro do Bertolino (Figura 42). Na sequência os respectivos gráficos do radar comunitário (Figuras 43 e 44).

Figura 41 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco da Coppalj, comunidade Sítio Novo, Lago do Junco.



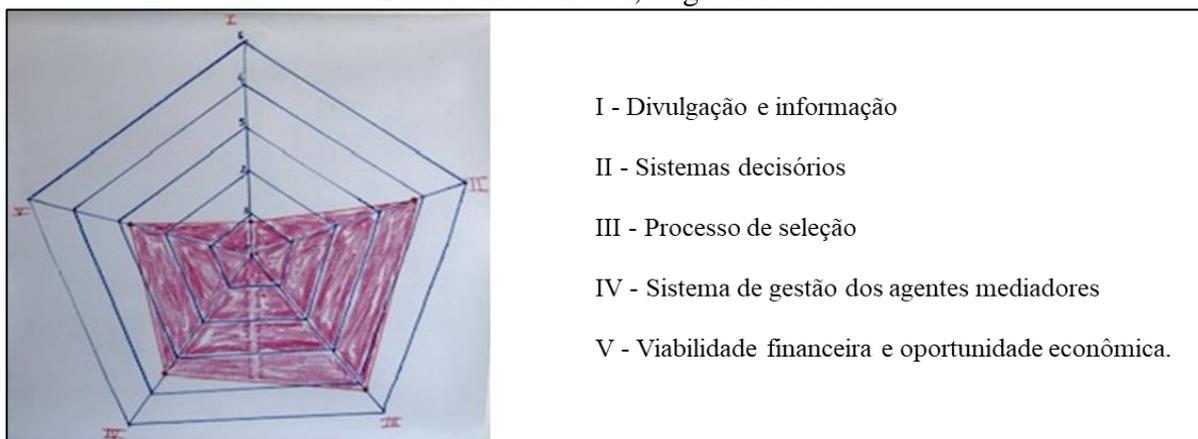
Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) apresentação da atividade; B) inclusão das médias por eixo; C) representação gráfica e D) beneficiárias que participaram da construção do gráfico e reflexão final.

Figura 42 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco da Coppalj, comunidade Centrinho do Acrísio, Lago do Junco.



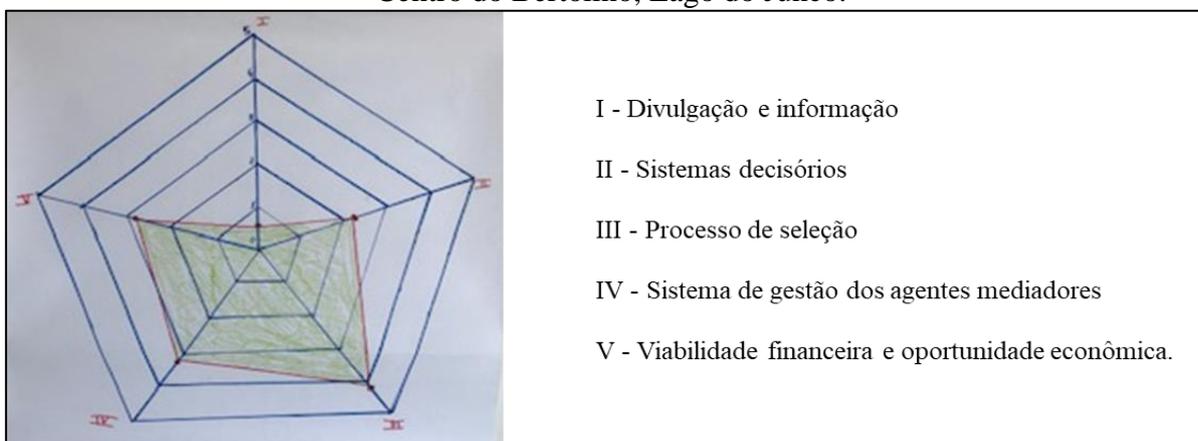
Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) apresentação da atividade; B) inclusão das médias por eixo; C) representação gráfica e D) beneficiárias e presidente da cooperativa que participaram da construção do gráfico e reflexão final

Figura 43 – Radar comunitário das quebradeiras de coco, cooperativa (C4), comunidade Centro do Bertolino, Lago do Junco.



Fonte: Elaboração participativa (2019).

Figura 44 – Radar comunitário das quebradeiras de coco, cooperativa (C4), comunidade Centro do Bertolino, Lago do Junco.



Fonte: Elaboração participativa (2019).

Eixo I - Divulgação e informação. Apresentou a menor média em ambos os grupos, com grau de eficácia ruim: Sítio Novo (0,8) e Bertolino (0,5). As beneficiárias não souberam discorrer de forma geral sobre o processo de criação, objetivos, metas e normativo que regem a política pública. Observou-se que existe limitada comunicação entre o agente mediador e as quebradeiras de coco. Verificou-se nas narrativas das beneficiárias uma confusão sobre os diferentes recursos disponibilizados nas comunidades por intermédio da Coppalj. Entre os diferentes recursos destinados às famílias estão a repartição de benefícios oriundos da comercialização do óleo de babaçu para indústrias de cosméticos, as sobras anuais divididas entre os sócios e o bônus da subvenção acessado a partir dos serviços do mediador vinculado à cooperativa.

Os relatos indicaram entendimento comum sobre a necessidade da preservação das palmeiras e a melhoria da qualidade de vida a partir de diversas oportunidades de renda. Nos

primeiros anos de articulação, as informações e divulgação sobre a política pública ocorreram em reuniões. Após o acesso, essa responsabilidade passou para o cantineiro, que informa sobre a necessidade de entrega de documento, liberação de recurso e pendências: *“O cantineiro que informa pra gente do dinheiro, nunca mais veio [bônus da subvenção, último recurso liberado em 2016], dizem que nem existe mais o projeto dos cocos”* (quebradeira de coco babaçu, C4, Bertolino, Lago do Junco).

Eixo II - Sistemas decisórios. O eixo apresentou médias diferentes. O grupo de Sítio Novo avaliou o grau de eficácia como bom (3,8) e o de Bertolino como suficiente (2,4). Nas narrativas das beneficiárias observou-se que ocorrem reuniões regulares propostas pela cooperativa com pauta de diferentes assuntos, não sendo reuniões específicas sobre a política pública. Os espaços de diálogos são participativos e a postura dos diretores e cantineiros que representam a cooperativa sempre foi amigável. Existe um sentimento de coletividade entre os extrativistas, reflexo de diferentes lutas e conquistas pelas famílias que residem no município.

Os pontos fracos para esse eixo são a baixa autonomia das quebradeiras de coco, que dependem, exclusivamente, das iniciativas da cooperativa para prestação dos serviços, devido à dinâmica comercial da localidade, principalmente a necessidade da nota fiscal, emitida pela cooperativa e assinada pelos cantineiros. As decisões são centradas no mediador, o cantineiro recebe as informações e demandas e repassa para as famílias no momento da venda das amêndoas no estabelecimento.

Eixo III - Processo de seleção e inclusão. Ambos os grupos avaliaram com grau de eficácia excelente, tanto as beneficiárias do Sítio Novo (4,4) como as da comunidade Bertolino (4,3). As narrativas das quebradeiras de coco corroboram com o discurso do agente mediador, ao discorrer sobre os esforços da cooperativa para incluir sócios e não-sócios. Porém, observou-se a necessidade de trabalhos de base direcionados ao público que pode acessar a política pública, que de forma geral são as quebradeiras de coco ativas, independente do vínculo com a cooperativa: *“Quem tem que acessar é quem quebra, quem não quebra tem que ficar de fora, por isso é bom ter fiscalização”* (quebradeira de coco babaçu, C4, Sítio Novo, Lago do Junco) A estratégia de prestação de serviços do mediador não fica clara para as beneficiárias, sendo informadas apenas do pagamento pelo cantineiro, do volume de amêndoas a ser pago com bônus da subvenção.

Eixo IV - Sistema de gestão dos agentes mediadores. O grupo avaliou com grau de eficácia bom, tanto em Sítio Novo (3,5) como em Bertolino (3,4), principalmente pela atuação do cantineiro em repassar às beneficiárias informações sobre documentação, recursos e

pendências, vindas do setor administrativo. Nas reuniões frequentes ocorridas com os sócios, a cooperativa informou sobre a importância dos documentos como a DAP: *“A gente sabe que precisa entregar o CPF, o RG e a DAP, sobre a nota fiscal a gente não sabe”* (quebradeira de coco babaçu, C4, Bertolino, Lago Junco).

A gestão do mediador para garantir o acesso não interferiu na dinâmica de venda das amêndoas destinadas às cantinas da cooperativa ou ao atravessador. As beneficiárias presentes na atividade por vezes apenas comercializam nos estabelecimentos já existentes desde o primeiro ano de implementação: *“A gente não sabe quanto vai receber, teve duas aqui que já foram no banco receber, ela chega, entrega para o cantineiro e ele vai distribuir, nós não sabemos quanto vai ser para cada”* (quebradeira de coco babaçu, C4, Bertolino, Lago Junco). Segundo o cantineiro: *“Esse valor vem em uma lista lá do administrativo, nós mandamos a informação no caderno, depois isso vem tudo separado, a quantia numa lista, a gente só repassa o dinheiro, como eles fazem isso lá não sei* (cantineiro da Coppalj que atuou nos primeiros anos de acesso).

O ponto fraco narrado pelos grupos foi a ausência de estímulos pelo mediador para que as quebradeiras de coco controlem a informação dos volumes de amêndoas comercializados, existindo apenas o registro manual realizado em cadernos pelos cantineiros. As informações dos cadernos são repassadas para o mediador, que as transfere em planilha Excel. Além disso, o acesso não foi contínuo, deixando de movimentar a economia local por mais de dois anos. A cooperativa, após a punição, estagnou e não desenvolveu estratégias que garantissem melhor gestão. Apesar dos esforços de outras organizações na região, não existe participação de nenhum representante da cooperativa na Comissão da PGPM-Bio do Médio Mearim, distanciando os grupos dos espaços de diálogo sobre a política pública.

Eixo V – Viabilidade financeira e oportunidades econômicas. Apresentou grau de eficácia suficiente em ambos os exercícios, com média 2,8 (Sítio Novo) e 2,9 (Centro do Bertolino). Os grupos foram favoráveis à atuação da cooperativa na prestação de serviços para o acesso à política, por não existir custo para as quebradeiras de coco (3%). As narrativas das beneficiárias corroboram com o discurso do mediador, que informou que a articulação para garantir o acesso à PGPM-Bio é parte do trabalho social da cooperativa, e as vendas para as cantinas são consideradas uma conquista pelas famílias.

O ponto fraco relatado foi a ausência de incentivos de investimento em atividades coletivas na comunidade ou na criação de fundos alternativos. Porém, as quebradeiras de coco narraram que investem o recurso na própria atividade, adquirindo ferramentas e animais. A

maior parte do recurso é destinado para pagamento de dívidas nas cantinas e compras de produtos de primeira necessidade. “*Nós compramos bota, jacá, comida, pagamos as contas, [...] tem vez que já fica quase tudo na cantina* (quebradeira de coco babaçu, C4, Sítio Novo, Lago Junco).

O exercício foi bem aceito pelos grupos, que relataram a necessidade de atividades coletivas, exclusivamente, sobre a política pública:

Não tem ninguém para explicar para nós. Ninguém tinha conversado assim com nós. Você veio para ensinar para nós. A gente consegue entender se explicar direitinho, mas depois a gente esquece, porque demora muito para vir de novo (quebradeira de coco babaçu, C4, Sítio Novo, Lago Junco). A gente achava que nem vinha mais esse dinheiro, agora depois de você aqui explicando para nós, fiquei até animada para quebrar o coco. (quebradeira de coco babaçu, C4, Bertolino, Lago Junco).

Ambas as atividades ocorreram com participação do presidente da cooperativa, que se mostrou interessado em retomar a prestação de serviços para o acesso à PGPM-Bio:

Depois dessa atividade me dei conta das possibilidades que temos para trabalhar com a política pública. Eu também acabei aprendendo muita coisa, a economia local realmente vem perdendo, o acesso movimentaria o comércio, as vendas na cantina, seria uma contrapartida para os não-sócios. Precisamos tratar a política como uma prioridade (Presidente da Coopalj).

6.5 Miqcb mediador (C5)

A iniciativa da agente mediadora no município de São Luís Gonzaga do Maranhão centrou esforços no grupo de quebradeiras de coco que se auto identifica como quilombola. O grupo demonstrou interesse pela política pública ao articular número maior de beneficiárias do que o demandado (Figura 45). O exercício que gerou o radar comunitário (Figura 46) foi realizado no barracão de uma beneficiária, na comunidade Monte Alegre.

Eixo I - Divulgação e informação. O grau de eficácia foi avaliado pelo grupo como suficiente (2,2). A instituição Miqcb foi diligente na região, principalmente, pelo convívio com a Dona Dijé, liderança reconhecida no cenário nacional e internacional pelos embates e conquistas dos povos e comunidades tradicionais. As informações e divulgação sobre a política pública foram frequentes nas reuniões entre mediador e beneficiárias. As narrativas das beneficiárias, de forma geral, indicam compreensão sobre a criação, objetivo e as metas da PGPM-Bio.

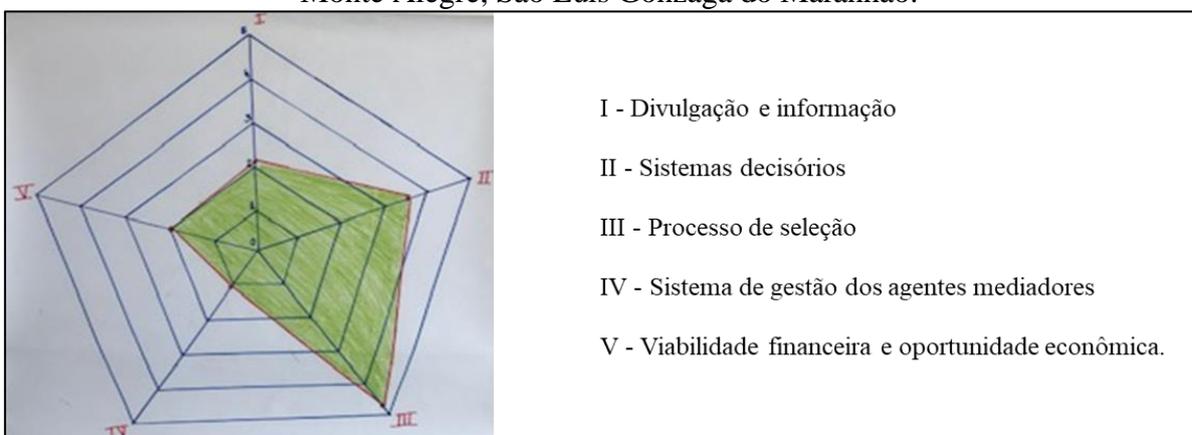
A tia Dijé sempre falava que a gente não podia ter vergonha de ser quebradeira de coco, de quebrar coco, ela ajudou a construir essa política. [...] A preservação das palmeiras é uma luta antiga e muito difícil. Aqui mesmo, algumas pessoas não pensam mais no coletivo, só no individual. Querem vender a terra [*conflitos agrários*]. (quebradeira de coco babaçu, C5, São Luís Gonzaga do Maranhão).

Figura 45 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco, Miqcb, comunidade Monte Alegre, São Luís Gonzaga do Maranhão.



Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) e B) inclusão das médias por eixo; C) desenho do gráfico; e D) grupo de que participou da construção do radar comunitário e reflexão final.

Figura 46 – Radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, Miqcb (C5), comunidade Monte Alegre, São Luís Gonzaga do Maranhão.



Fonte: Elaboração participativa (2019).

Os pontos fracos foram relacionados aos normativos da PGPM-Bio. As beneficiárias pouco conhecem as modalidades de acesso, apenas as documentações requeridas. “*Nas primeiras reuniões, foram sobre a importância da política, pediram para gente levar os documentos pessoais, RG e CPF [...] quem queria participar assinava a lista e entregou a cópia dos documentos, [...] os outros documentos nós não sabemos, inclusive a DAP, tem que ser*

entregue para gente” (quebradeira de coco babaçu, C5, São Luís Gonzaga do Maranhão). O grupo abordou alguns pontos críticos sobre a atuação da mediadora, informado que não receberam as DAPs. Segundo a mediadora, os documentos estariam arquivados no escritório do Miqcb regional Mearim. Além disso, o grupo expôs que o acesso não ocorre constantemente, alegando que após o falecimento da Dona Dijé, o fluxo de informação e atividades coletivas foi reduzido.

Eixo II - Sistemas decisórios. Apresentou grau de eficácia bom (3,6). A Conab nunca realizou atividades na localidade, mas as agentes mediadoras sempre estiveram presentes nos espaços de diálogo propostos pela instituição governamental. Atividades realizadas pela mediadora foram sempre participativas e com conteúdo definido pelas beneficiárias. *“A gente sabia que para acessar tinha que ser quebradeira de coco, a gente fiscalizava quem não era quebradeira, a Dona Dijé sempre falou que era um direito nosso [de acessar o bônus da subvenção] [...] quando tinha reunião aqui as mulheres vinham tudo”* (Quebradeira de coco babaçu, C5, São Luís Gonzaga do Maranhão).

Eixo III - Processo de seleção e inclusão. Avaliado pelo grupo com grau de eficácia excelente (4,7). As quebradeiras de coco sempre tiveram liberdade para decidir sobre sua participação no grupo: *“Ela [agente mediadora] mandava só de quem queria e entregava o documento”* (Quebradeira de coco babaçu, C5, São Luís Gonzaga do Maranhão). O Miqcb sempre motivou, informou e apoiou a inclusão das quebradeiras de coco na PGPM-Bio como possibilidade de complemento da renda, providenciando os documentos necessários e solucionando pendências, principalmente com relação à DAP.

Eixo IV - Sistema de gestão dos agentes mediadores. O grupo avaliou com grau de eficácia insuficiente (1,1). O município de São Luís Gonzaga do Maranhão agrega diferentes experiências de organização de grupos para acesso à PGPM-Bio, possibilitando a comparação sobre a gestão das atividades. Durante esse exercício, a proximidade com o grupo informal (C2) influenciou a média. As beneficiárias participavam efetivamente nos espaços de diálogo, mas a organização da documentação e envio à Conab foram centrados apenas na agente mediadora, com colaborações locais apenas para recolhimento das documentações, disseminação de informação sobre liberação do recurso e articulação das atividades coletivas na comunidade.

O grupo não soube narrar como ocorre a emissão e não tem posse das notas fiscais referentes a nenhum ano de acesso: *“Nós não sabemos como faz a nota, nem a importância dela [...] vendemos as amêndoas para o comprador, mas não anoto nada”* (quebradeira de coco babaçu, C5, São Luís Gonzaga do Maranhão). A DAP, arquivada na instituição e não

entregue às famílias de direito, reduz a eficácia dos serviços prestados pela mediadora. As beneficiárias desconhecem todos os documentos necessários para o acesso ao bônus da subvenção. Não são realizadas atividades coletivas com os compradores de coco. A centralização da gestão limita a autonomia do grupo. *“O Miqcb deveria entregar para ela [agente mediadora C2, grupo próximo] fazer, sempre as mulheres acessam lá, ela resolve os problemas para as mulheres acessarem”* (quebradeira de coco babaçu, C5, São Luís Gonzaga do Maranhão).

Eixo V - Viabilidade financeira e oportunidades econômicas. Apresentou grau de eficácia insuficiente (2,0). As quebradeiras de coco desconhecem a possibilidade de cobrança de 3% por nota fiscal pelos serviços prestados. A implementação apoiada pelo Miqcb não gera custos para as quebradeiras de coco. As beneficiárias narram que não há motivação para realizar atividades coletivas na comunidade, mas que investem parte do recurso na compra de ferramentas para a coleta e quebra do coco. *“O dinheiro, quando vem, nós fazemos tanta coisa, não sobra, compra comida, remédio, roupa, [...] um jacá”* (quebradeira de coco babaçu, C5, São Luís Gonzaga do Maranhão).

Após a atividade com o grupo, as beneficiárias, no momento de reflexão, mostraram satisfação. O grupo reconheceu a importância da atuação do Miqcb e compreendeu as limitações dos serviços prestados pela agente mediadora. Além disso, fez autocriticas sobre o comportamento das integrantes, como discorreu uma beneficiária:

O Miqcb foi muito importante, são muitas mulheres e atividades. Nós aqui temos que procurar saber das coisas, os documentos que faltam. [...] Antes, a tia Dijé, avisava, mas agora podemos organizar a gente mesmo. Tem o [jovem da comunidade] que sabe usar internet, a gente pode pagar ele para informar, organizar os documentos, [...] não precisa a gente ficar esperando, [...] temos que cobrar apoio do Miqcb. [...] Essa reunião [atividade do radar comunitário] foi a melhor para aprender, foi muito fácil, já sabemos o erro e como melhorar [...] quando eu olhei esse desenho [radar] fiquei com medo [...] mas eu entendi tudinho, a gente fazendo ficou bom. (quebradeira de coco babaçu, C5, São Luís Gonzaga do Maranhão).

6.6 Instituições governamentais (C6)

6.6.a Bernardo do Mearim (Agerp)

O exercício ocorreu na comunidade Encantado (Figura 47), incluindo beneficiária/os contemplados com a subvenção, e quebradeiras não contempladas. O fato de a atividade ser planejada para 15 participantes que acessaram a política pública em 2018 causou incômodo no grupo e motivou a participação de um número maior de pessoas para a construção do radar comunitário (Figura 48). Algumas participantes não receberam a subvenção, mas não souberam informar os motivos.

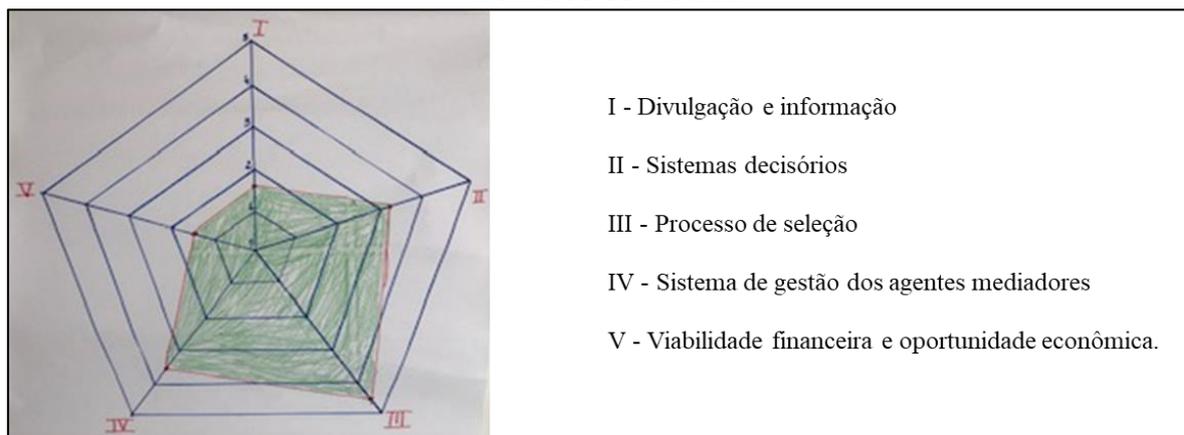
Figura 47 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, Agerp, comunidade Encantado, Bernardo do Mearim.



Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) e B) inclusão das médias por eixo e representação gráfica; C) reflexão a política pública; e D) grupo de beneficiárias que participaram da construção do gráfico radar e reflexão final.

Eixo I - Divulgação e informação. Apresentou menor grau de eficácia (1,6), avaliado como insuficiente. O grupo não possui conhecimento sobre a política pública: normas, objetivos, metas, nem sobre todo documento necessário para o acesso ao bônus da subvenção, apenas os documentos pessoais. As beneficiárias participaram de reunião com a Conab e o mediador, mas compreendem pouco sobre os assuntos abordados. O ponto positivo foi a disponibilidade e interesse do grupo em atividades coletivas.

Figura 48 – Radar comunitário das quebradeiras de coco, grupo apoiado pela Agerp (C6), Bernardo do Mearim.



Fonte: Elaboração participativa (2019).

Eixo II - Sistemas decisórios. Apresentou grau de eficácia bom (3,3), observando-se opiniões divergentes. Parte do grupo informou que as decisões são participativas, e que o envio dos processos é decisão de cada quebradeira de coco, com participação efetiva do mediador. Porém, outra parte do grupo narrou que o mediador reúne pouco e as reuniões são pouco participativas. Muitas quebradeiras não compreendem assuntos abordados pelo mediador, resumindo o interesse apenas no aspecto econômico. Mas no geral, o grupo destacou a boa relação entre as quebradeiras de coco e o mediador.

Eixo III - Processo de seleção e inclusão. Avaliado pelo grupo com grau de eficácia excelente (4,7). O grupo mostrou bom conhecimento sobre o processo de seleção e inclusão de participantes. O agente mediador esclareceu que o principal critério de seleção é a necessidade de ser quebradeira de coco atuante. Após a seleção de novas beneficiárias, o mediador providencia a documentação necessária e solicita documentos pessoais. Ao validar informações, inclui a pessoa na solicitação do bônus da subvenção. Os obstáculos foram a necessidade de informações frequentes sobre a política pública.

Eixo IV - Sistema de gestão dos agentes mediadores. O grupo avaliou com grau de eficácia bom (3,6). O agente mediador conta com a participação das quebradeiras de coco como representantes das comunidades para agilizar o fluxo de informação sobre agendamento de atividades, envio de processos à Conab, liberação de recursos e pendências. As beneficiárias compreendem a importância de documentações como a DAP e a nota fiscal, apesar de não compreender o processo de emissão dessa última. Outro ponto que contribuiu para a boa eficácia foi a inclusão dos comerciantes nas reuniões com o grupo. Os pontos fracos foram a não fiscalização interna das pessoas envolvidas na quebra para o acesso à PGPM-Bio. Além disso, não há estímulo para organização das documentações antes da fiscalização da Conab.

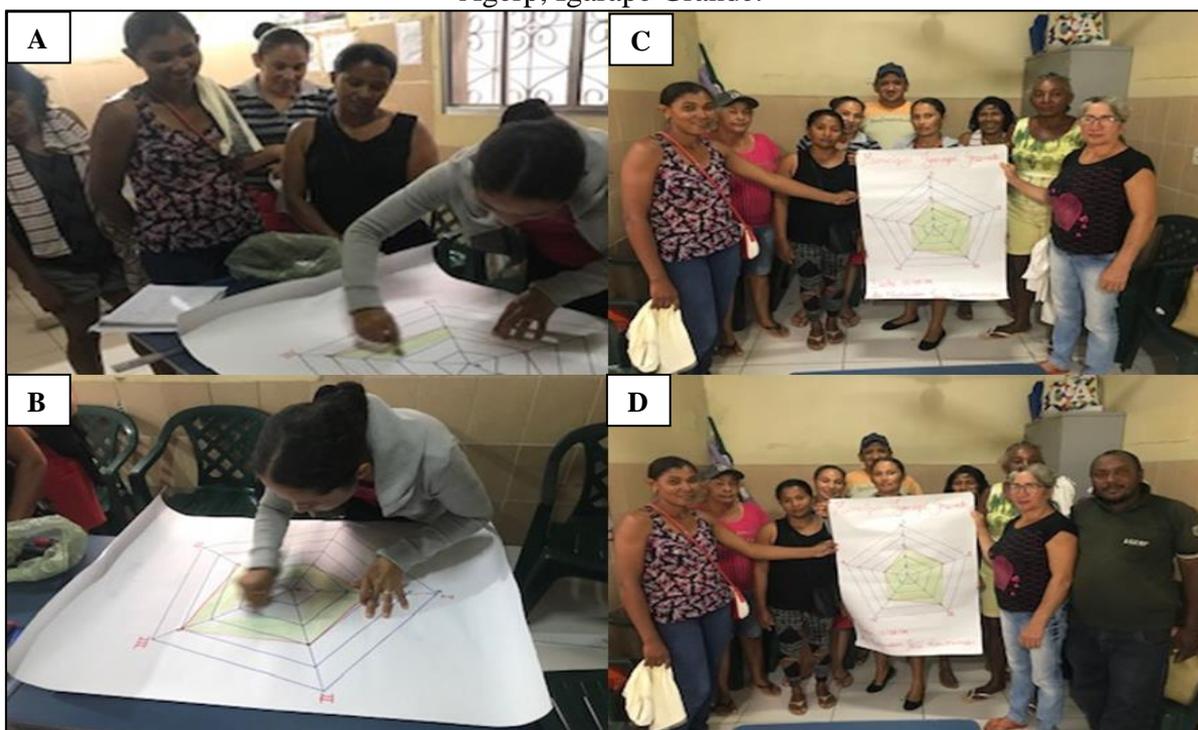
Não ocorre devolução das notas fiscais como documento de comprovação da comercialização da amêndoa.

Eixo V – Viabilidade financeira e oportunidades econômicas. Apresentou grau de eficácia insuficiente (1,5). O agente mediador, por atuar em instituição governamental, presta serviços sem custos para as quebradeiras de coco, que não souberam informar sobre a porcentagem permitida na norma. O grupo narrou que a organização possibilita o acesso a outras políticas públicas, mas que a inconstância do acesso ao bônus da subvenção não motiva o grupo a planejar atividades e investimentos coletivos, destinando o recurso apenas para itens de primeira necessidade.

6.6. b Igarapé Grande (Agerp)

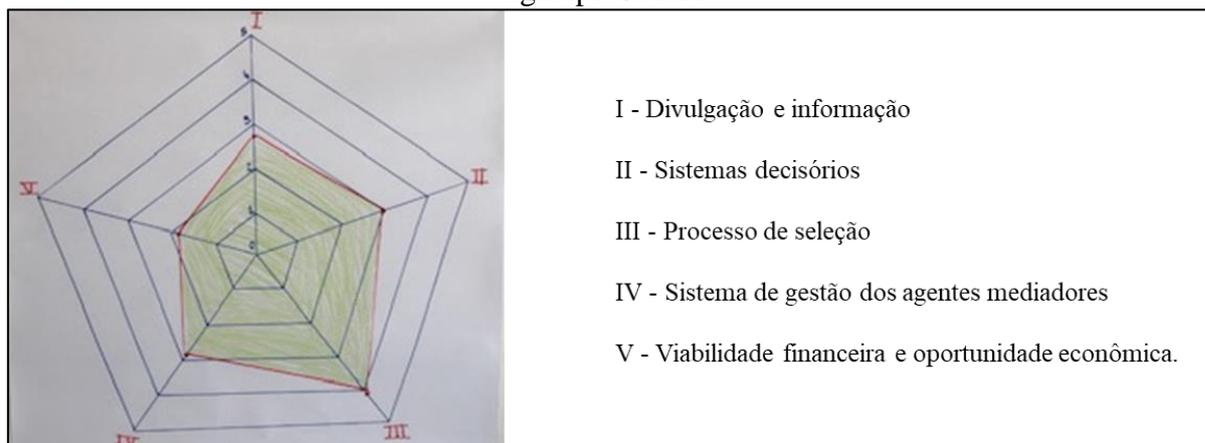
O exercício ocorreu no auditório do STTR. O apoio da Agerp ao grupo de quebradeiras de coco (Figura 49) é recente. A participação das quebradeiras no exercício retratado na Figura 50, pode assim contribuir para o planejamento de futuras ações ao provocar reflexões sobre a política.

Figura 49 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, Agerp, Igarapé Grande.



Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) inclusão das médias de notas por eixo; B) representação gráfica coletiva; C) grupo de quebradeiras que participaram da atividade; e D) grupo beneficiário e agente mediador.

Figura 50 – Radar comunitário das quebradeiras de coco, grupo apoiado pela Agerp (C6), Igarapé Grande.



Fonte: Elaboração participativa (2019).

Eixo I – Divulgação e informação. O grau de eficácia foi avaliado como suficiente (2,8) porque, apesar da pouca informação sobre a PGPM-Bio, as perspectivas do grupo sobre a política não se resumiram apenas aos aspectos econômicos, incluindo aspectos sociais e ambientais. Mesmo relacionando a política a uma oportunidade de renda, as mulheres tiveram sensibilidade de observá-la também por outros ângulos.

A importância da palmeira foi resumida pela frase: “*Sem palmeira, sem coco, sem projeto do coco!*” (quebradeira de coco babaçu, C6, Igarapé Grande). Os discursos destacaram a necessidade de ampliação dos diálogos sobre a preservação do babaçu, não apenas via agente mediador, mas por meio de instituições como Assema e Miqcb, que não são ativas junto a esse grupo de mulheres. No aspecto social, houve consenso sobre a necessidade de organização e solidariedade para garantir a eficácia da implementação, sugerindo que reuniões de articulação, fortalecimento e inclusão de “novas” beneficiárias são importantes para garantir a melhoria da qualidade de vida dos grupos.

Como ponto fraco desse eixo, o grupo demonstrou pouco conhecimento sobre as normas do Título-35 e documentos anexos, principalmente o Documento 5. Entretanto, a comunicação com o agente mediador ocorre de forma rápida e eficiente para informações relacionadas à solicitação de documentações para envio de processos, pagamentos e pendências, situação limitada, mas que garante o acesso em muitos casos.

Eixo II - Sistemas decisórios. O grau de eficácia foi também avaliado suficiente (3,0). A relação do grupo com o agente mediador está sendo fortalecida. Atividades como reuniões precisam ser planejadas e executadas com frequência para garantir a participação das beneficiárias nos processos decisórios e a eficácia na implementação da política. Como observado, atualmente as decisões estão concentradas apenas no agente mediador. O ponto

positivo foi a proximidade do mediador, viabilizada pelo trabalho de assistência técnica e extensão rural, o que motivou o interesse do grupo pela política pública.

Eixo III - Processo de seleção e inclusão. Avaliado pelo grupo com grau de eficácia excelente, recebendo a maior nota (4,1). A situação do município, após a atuação do atravessador, estimulou o mediador a se informar e a incluir extrativistas ativas. Como o grupo está renovando sua operacionalização, as beneficiárias acham importante incluir mulheres que realmente são extrativistas e necessitam do recurso.

O ponto forte desse eixo relaciona-se à documentação. Segundo as entrevistadas, o agente mediador deixou claro quais as documentações necessárias para o acesso, o que pode facilitar a seleção de novas participantes. O grupo achou melhor não avaliar negativamente o trabalho e as decisões tomadas de forma individual pelo agente mediador, por entender que a implementação via Agerp, com apoio do STTR, encontra-se em processo de mobilização, fortalecimento e organização.

Eixo IV - Sistema de gestão dos agentes mediadores. Avaliado com grau de eficácia suficiente (2,9). Para todos os eixos, o grupo levou em consideração a retomada recente dos trabalhos com a PGPM-Bio. Dito isso, as beneficiárias avaliaram que, quanto ao sistema de gestão, o foco inicial é a mobilização e fortalecimento da política na base. O mediador não desenvolveu diferentes estratégias para garantir melhor eficácia, mas visita as famílias, de casa em casa, e em reuniões nos povoados explica a importância, documentação, pendências e a forma de liberação dos recursos, ampliando o leque de informações para a base e aumentando a eficácia na implementação.

O ponto fraco desse eixo é a relação estabelecida com os comerciantes. O grupo sabe que um dos documentos mais importantes para garantir a subvenção é a nota fiscal. Esta é um dos principais motivos para a suspensão da política, assim como a inclusão de pessoas sem direito ao acesso. As beneficiárias não compreendem como ocorre o controle das notas, do volume de amêndoas, a emissão das notas fiscais, cálculo da média de preço e, além disso, quais são as penalidades e o que a Conab fiscaliza.

A ausência de uma estratégia que aproxime as beneficiárias das decisões tomadas entre agente mediador e comerciante pode gerar suspensões futuras durante a fiscalização, agravando a falta de credibilidade na política. Além disso, no ano de 2019 a Conab passou a intensificar fiscalizações junto aos comerciantes, dando sinais de que a aproximação com esse ator social será imprescindível para evitar fraudes relacionadas a pagamentos indevidos repassados de

forma equivocada, o que eleva os custos para os cofres públicos e prejudica o alcance das metas e objetivos da PGPM-Bio.

Eixo V - Viabilidade financeira e oportunidade econômica. O grau de eficácia foi o mais baixo de todos, avaliado como insuficiente (1,9). O grupo considera a política uma oportunidade de renda, mas não vincula o acesso a outras oportunidades econômicas. A falta de constância no acesso e dificuldades após a suspensão da política no município limitam a canalização de recursos para atividades agrícolas coletivas, por exemplo, e/ou investir em ferramentas para extração de coco babaçu ou bens para a comunidade.

6.6.c Lima Campos (Prefeitura Municipal)

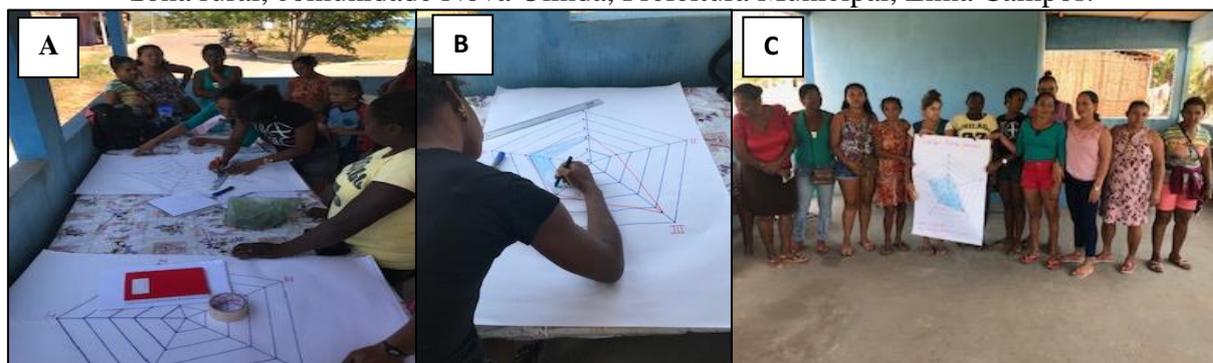
A atuação do agente foi avaliada em dois exercícios, um na zona urbana (Figura 51) e outro na zona rural (Figura 52).

Figura 51 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, zona urbana, Prefeitura Municipal, Lima Campos.



Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) inclusão das médias de notas por eixo e representação da construção gráfica coletiva; e B) grupo de quebradeiras da zona urbana que participaram da atividade.

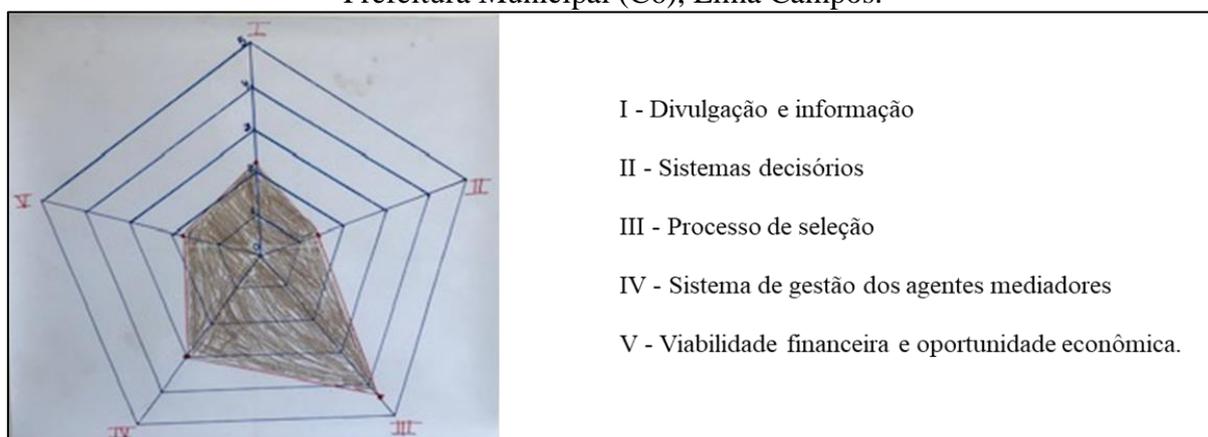
Figura 52 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu da zona rural, comunidade Nova Olinda, Prefeitura Municipal, Lima Campos.



Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) inclusão das médias de notas por eixo, construção coletiva; B) representação do desenho gráfico; e C) grupo de quebradeiras da zona rural que participaram da atividade.

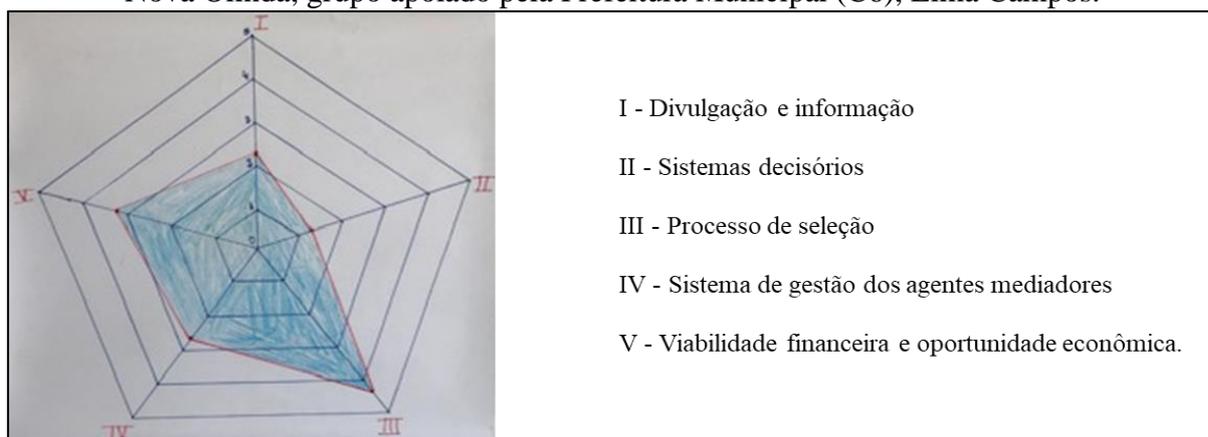
As iniciativas refletem realidades distintas. As quebradeiras que residem na cidade coletam babaçu nas áreas rurais de terceiros ou compram cargas de coco. As que vivem na zona rural coletam em áreas de uso comum (quilombos) ou em fazendas. Os exercícios foram respectivamente realizados em espaço cedido pelo STTR e no barracão da comunidade Nova Olinda, gerando dois gráficos (Figuras 53 e 54).

Figura 53 – Radar comunitário das quebradeiras de coco, zona urbana, grupo apoiado pela Prefeitura Municipal (C6), Lima Campos.



Fonte: Elaboração participativa (2019).

Figura 54 – Radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, zona rural, comunidade Nova Olinda, grupo apoiado pela Prefeitura Municipal (C6), Lima Campos.



Fonte: Elaboração participativa (2019).

Eixo I - Divulgação e informação. O grau de eficácia foi avaliado como suficiente tanto para o grupo da zona urbana (2,2) como da rural (2,3). Apesar das notas serem aproximadas, a narrativa das beneficiárias da zona rural indica a compreensão sobre a PGPM-Bio, relacionando o recebimento da subvenção à preservação dos babaçuais: *“tem que ter palmeira, coco, quebradeira e a documentação, para acessar tem que ter coco para quebradeira quebrar”* (quebradeira de coco babaçu, C6, zona rural, Lima Campos).

Informações sobre o Título-35 para acesso ao recurso receberam notas ruins nos dois exercícios. Os grupos pouco compreendem as normas burocráticas da política, e mudanças constantes no normativo não são repassadas para as beneficiárias. As quebradeiras de coco da zona rural relataram dificuldades no fluxo de informação: *“Agora todo mundo tem que ter senha, tem que ter internet, tem que ter WhatsApp; e quem não tem? Ficou tão difícil de acessar para nós”* (quebradeira de coco babaçu, C6, zona rural, Lima Campos). Os dois grupos relataram que as informações sobre a liberação do recurso não são divulgadas nas comunidades, apenas prazos de entrega de documentos pelo mediador, diretamente na Secretaria de Agricultura. A liberação do bônus da subvenção e informações sobre pendências ocorrem com mais agilidade na zona urbana.

Os grupos mencionaram que os mediadores e a Conab já realizam reuniões para divulgar e informar sobre a política pública, mas que estas poderiam ocorrer com maior frequência e com menor número de pessoas: *“nas reuniões a gente precisa ter uma pergunta [dúvida] para perguntar, eles respondem, mas não tenho como perguntar porque não entendo nada”* (quebradeira de coco babaçu, C6, zona rural, Lima Campos).

Eixo II - Sistemas decisórios. O grau de eficácia foi avaliado insuficiente em ambas as localidades: urbana (1,4) e rural (1,5). Os grupos salientaram que as reuniões são participativas, mas os conteúdos são definidos pelos proponentes, Conab e mediador. Não ocorrem encaminhamentos demandados pelas beneficiárias. As reuniões apenas com o mediador são pouco frequentes na zona rural e não ocorreram na zona urbana. As decisões são tomadas exclusivamente pelo mediador, com baixa autonomia dos grupos. As deliberações do mediador são repassadas individualmente às quebradeiras de coco, principalmente no momento de solicitação das documentações, entregues na Secretaria de Agricultura. Apesar da centralização de decisões, os grupos relataram postura muito amigável do mediador para garantir os serviços prestados.

Eixo III - Processo de seleção e inclusão. Avaliado com grau de eficácia excelente por ambos os grupos, com média de 4,5 na zona urbana e de 4,4 na rural. As beneficiárias que participaram da atividade relataram a regra principal para acessar a política pública: *“tem que ser quebradeira de coco, aqui todo mundo quebra coco, nós estamos recebendo pelo que nós fazemos”* (quebradeira de coco babaçu, C6, zona urbana, Lima Campos). Além disso, são necessárias documentações: *“isso tem dado muito problema, precisamos do apoio do STTR”* (quebradeira de coco babaçu, C6, zona rural, Lima Campos), principalmente para solução de

pendências relacionadas à DAP. Para inclusão no grupo, não existe volume mínimo de amêndoa comercializada.

Eixo IV - Sistema de gestão dos agentes mediadores. Avaliado com grau de eficácia suficiente em ambas as localidades, mas com médias diferentes na zona urbana (3,0) e na rural (2,7). As atividades de implementação da política pública são centradas no mediador, que mantém uma quebradeira de coco como ponto focal nas comunidades para garantir o fluxo das informações sobre entrega de documentação pessoal, liberação do bônus da subvenção e pendências. A ausência de atividades coletivas limita a apropriação da política pública pelas beneficiárias.

As quebradeiras de coco não souberam discorrer sobre a dinâmica de emissão das notas fiscais, volume de amêndoas, cálculo da média de preço e penalidades caso ocorram alterações no documento. *“Quando a gente vai vender o coco, o comprador vem e anota quantos quilos a gente quebrou, para quando o [mediador] for buscar”* (quebradeira de coco babaçu, C6, zona rural, Lima Campos). Ambos os grupos não recebem orientações sobre controle de volume de amêndoas comercializados, e a venda direta ocorre apenas para compradores de coco que assinam notas fiscais. Os documentos não são entregues para as quebradeiras de coco, que não souberam informar se as notas fiscais são arquivadas na Secretaria de Agricultura. A fiscalização pelas próprias quebradeiras de coco ativas apresentou avaliação distinta, sendo frequente apenas na zona urbana e pouco realizada na zona rural.

Quando ocorre a fiscalização da Conab os grupos compreendem a necessidade de comprovar que são quebradeiras de coco ativas, mostrando para o fiscal as ferramentas utilizadas na quebra, cocos, local de quebra do coco, por vezes quebrando o coco no momento da fiscalização, não sendo relatado a solicitação das notas fiscais. *“Aí vem a fiscalização, tem que mostrar os cocos, onde quebra os cocos e como quebra os cocos, ele olha tudinho para saber se somos quebradeira de coco”* (quebradeira de coco babaçu, C6, zona rural, Lima Campos).

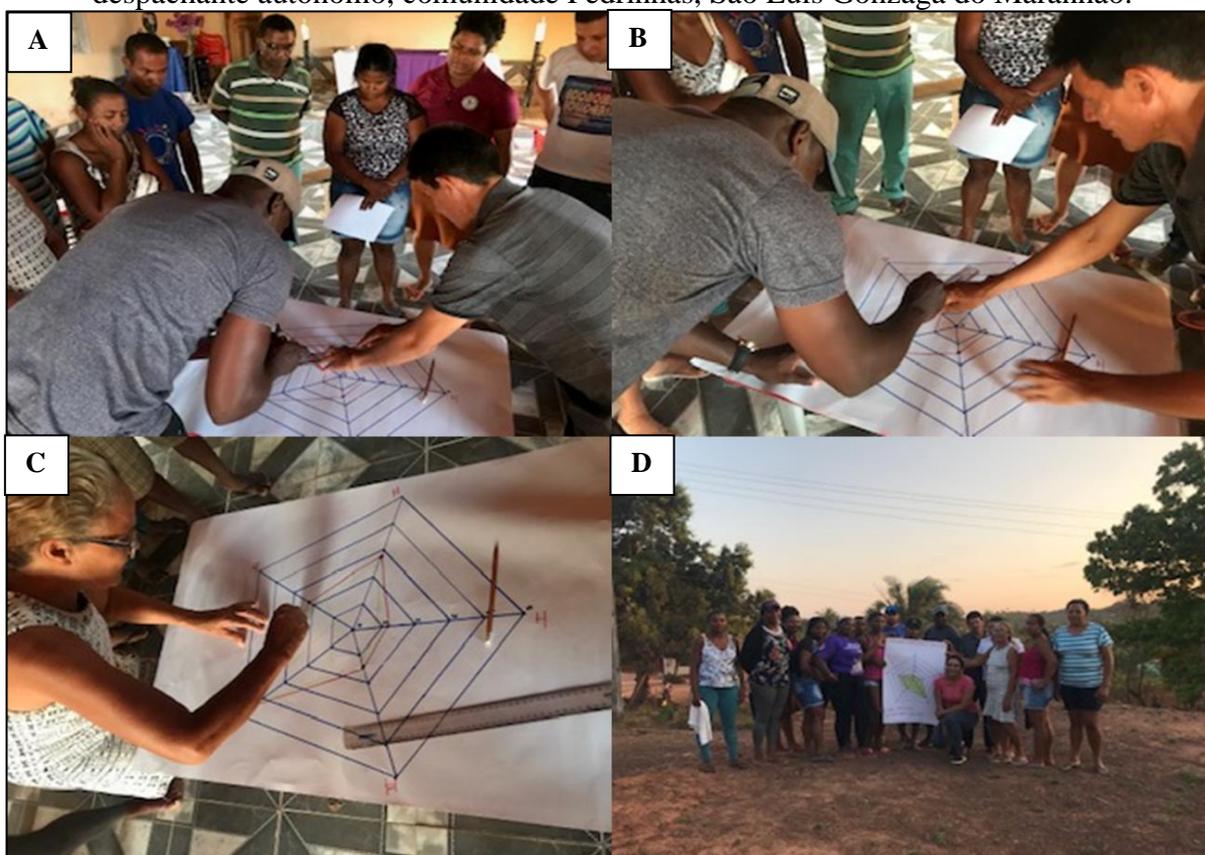
Eixo V - Viabilidade financeira e oportunidade econômica. O eixo apresentou grau de eficácia diferente para os grupos: insuficiente (1,9) na zona urbana e bom (3,2) na zona rural. Ambos os grupos informaram que não são cobrados os 3% dos valores totais das notas fiscais pelos serviços prestados, corroborando as informações do mediador. *“A gente não paga, porque é um serviço da prefeitura, a gente não tira do nosso, então a gente não sabe dos custos, mas deve ter com alimentação, das viagens para as comunidades e para São Luís”* (quebradeira de coco babaçu, C6, Zona Urbana, Lima Campos). Os pontos díspares nas narrativas dos grupos

são relacionados aos investimentos do bônus da subvenção. O grupo que reside na zona rural percorreu sobre os investimentos em produtos de primeira necessidade e em ferramentas necessárias para a quebra do coco, diferente do outro grupo que não narrou investir em ferramentas.

6.7 Despachante autônomo (C7)

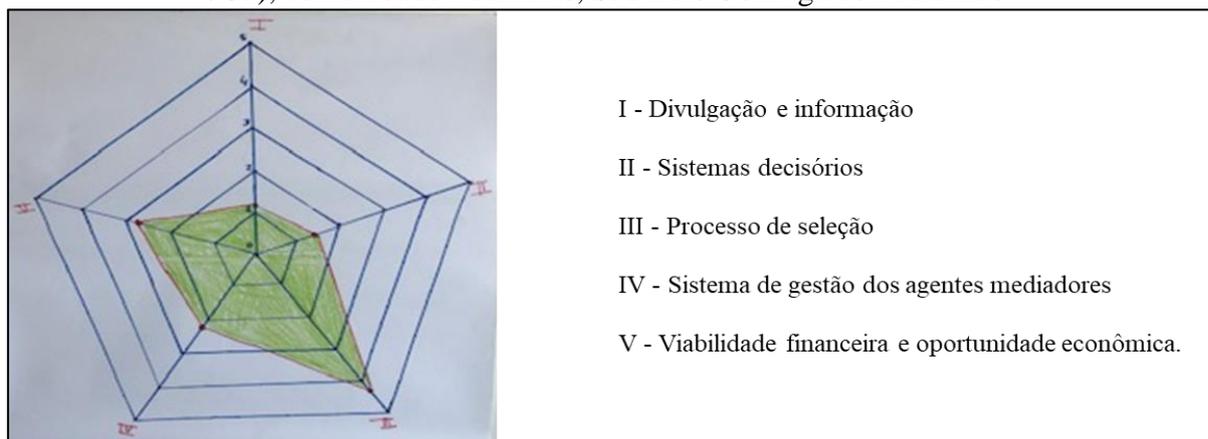
O exercício ocorreu na igreja da comunidade Pedrinhas (Figura 55) localizada no município de São Luís Gonzaga do Maranhão. A articulação da atividade ocorreu por meio de uma moradora da comunidade que apoiou os serviços prestados pelo mediador. Nesta iniciativa é importante destacar a efetiva participação dos homens, pouco manifestada nas atividades realizadas com os outros grupos selecionados.

Figura 55 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, despachante autônomo, comunidade Pedrinhas, São Luís Gonzaga do Maranhão.



Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) e B) inclusão das médias de notas por eixo, construção coletiva; C) representação do desenho gráfico; e D) grupo de quebradeiras que participou da atividade.

Figura 56 – Radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, despachante autônomo /C7), comunidade Pedrinhas, São Luís Gonzaga do Maranhão.



Fonte: Elaboração participativa (2019).

O grupo avaliou o grau de eficácia como insuficiente para os eixos I (Divulgação e informação) e II (Sistemas decisórios), com as menores médias, respectivamente, de 1,2 e 1,5. Os pontos positivos foram a compreensão do grupo sobre a importância do bônus da subvenção no âmbito econômico, como oportunidade de complemento de renda, e ambiental, reforçando a preservação da palmeira. Apesar do fomento da política pública ocorrer por mediador externo, o grupo considerou importante os serviços prestados para garantir o acesso, mesmo com baixa eficácia. *“Aqui tem vários conflitos [insatisfação com os serviços prestados], mas ele foi importante na comunidade, ele fez o que ninguém ia fazer por nós”* (quebradeira de coco babaçu, C7, São Luís Gonzaga do Maranhão).

O envolvimento de uma moradora da comunidade como ponto focal do mediador não foi efetivo, afetando relações locais. Apesar da necessidade deste envolvimento para o fluxo de comunicação, a estratégia se limitou à articulação de reuniões propostas pelo mediador, receber documentação e informar sobre liberação do recurso. O distanciamento entre o mediador, o grupo e a quebradeira (ponto focal), gerou conflitos internos devido à falta de informações detalhadas sobre a política pública. O grupo passou a solicitar esclarecimentos da moradora da comunidade, e essa não supriu as expectativas locais.

O grupo narrou que ocorreram poucas reuniões entre o mediador e as quebradeiras de coco: *“a primeira reunião era com quem fazia parte da associação”* (quebradeira de coco babaçu, C7, São Luís Gonzaga do Maranhão). O mediador divulgou a política pública e solicitou as documentações individuais, entregues apenas por uma parcela das quebradeiras de coco. Resulta que as reuniões foram pouco participativas e as decisões centradas no mediador.

Eixo III - Processo de seleção e inclusão. Apresentou a maior média, avaliado com grau de eficácia excelente (4,4). Os pontos positivos foram a compreensão sobre o perfil: *“tem que*

ser quebradeira de coco e botar coco” (quebradeira de coco babaçu, C7, São Luís Gonzaga do Maranhão). Entretanto, a inclusão de novas beneficiárias foi uma estratégia para garantir pagamentos pelos serviços prestados. Não ocorreu um apoio constante do mediador ao grupo, as atividades foram pontuais, apenas para garantir o acesso ao recurso, informando sobre a documentação necessária. Não houve condicionantes quanto ao volume de amêndoas necessário para garantir o acesso.

Os dois últimos eixos apresentaram grau de eficácia bom: eixo IV (Sistema de gestão dos agentes mediadores) e V (Viabilidade financeira e oportunidade econômica). A garantia do acesso à subvenção necessita de serviços eficazes, principalmente, no que se refere à documentação requerida. As narrativas destacaram que o mediador sempre apoiou a regularização dos documentos pessoais, mas pouco auxiliou na superação das pendências. Os pagamentos pelos serviços foram superiores ao limite de 3% permitido, sendo o valor determinado pelo mediador e acordado com as quebradeiras de coco.

Os pontos desfavoráveis são sobre as notas fiscais. O grupo não discorreu sobre o lançamento dos volumes de amêndoa e não recebe cópias dos processos enviados para a Conab. *“Ninguém anota nada de volume, só o comprador de coco”* (quebradeira de coco babaçu, C7, São Luís Gonzaga do Maranhão). Essa prática gera conflito no momento do recebimento, pois algumas beneficiárias não concordam com o baixo valor recebido. Tais conflitos afetaram dinâmicas de coleta, alterando horários e gerando disputa por palmeiras. *“Antes a gente saía para coletar depois que ajeitava a casa, mas tem mulher que vai cedo, quando a gente chega nas palmeiras já tem aquele monte de coco, quando fica assim já tem dono, até nas palmeiras que elas não gostavam de coletar”* (Quebradeira de coco babaçu, C7, São Luís Gonzaga do Maranhão).

As beneficiárias informam que não ocorrem investimentos em atividades coletivas ou em bens comunitários. O uso do recurso é para aquisição de produtos de primeira necessidade e investimento nas ferramentas da própria atividade. A dinâmica dos serviços prestados e a liberação do bônus da subvenção são irregulares, dificultando o planejamento e investimento de forma coletiva.

O exercício do radar comunitário foi bem aceito pelo grupo, mas não evitou e/ou superou os conflitos, ao serem explicadas as burocracias para implementar a política. Entretanto, o grupo se mostrou interessado em articular a PGPM-Bio sem apoio do mediador, sendo necessário buscar aproximação de instituições como o Miqcb e Assema.

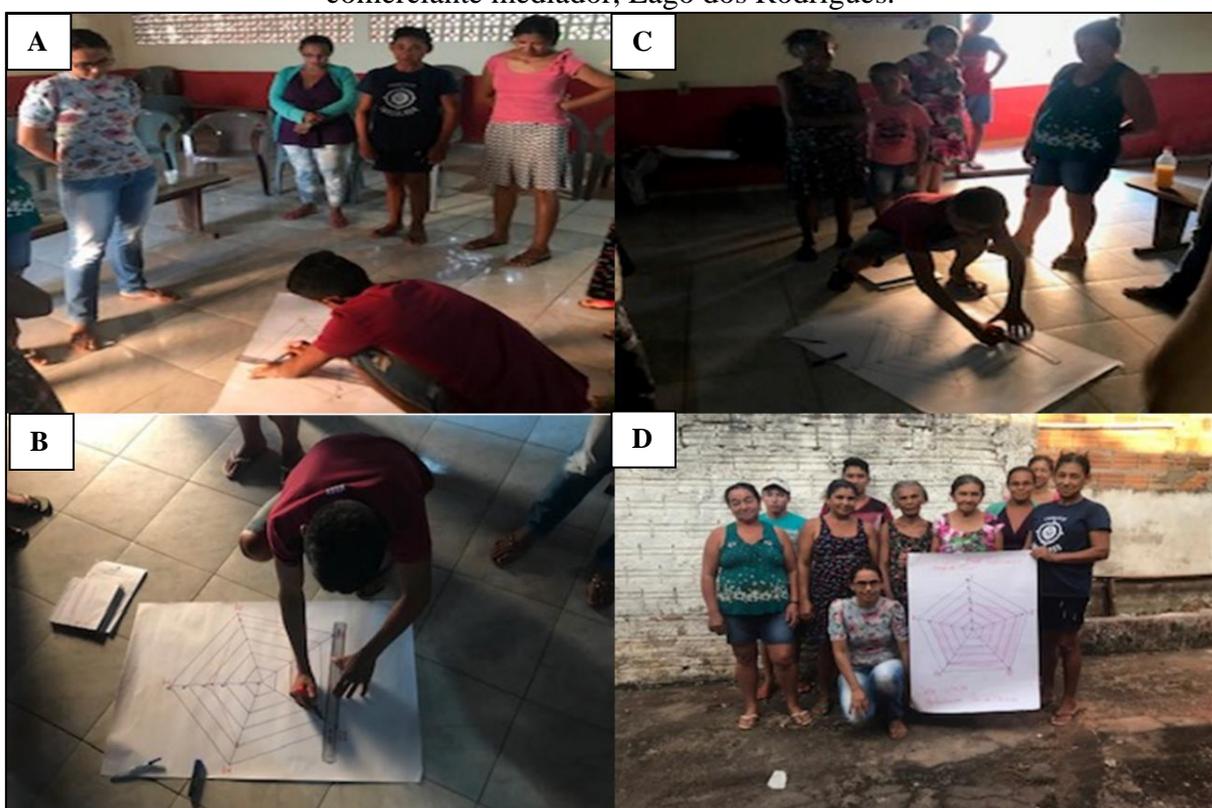
Nunca ninguém fez um trabalho desses com nós. Não vamos esperar, vamos tentar resolver, se informar [...] vamos entrar em contato com Miqcb. O desenho foi fácil de

entender, no começo eu pensei que ia ser difícil, fazer o desenho [*compreender o mínimo sobre a PGPM-Bio*]. Anima a gente. (quebradeira de coco babaçu, C7, São Luís Gonzaga do Maranhão).

6.8 Comerciante mediador (C8)

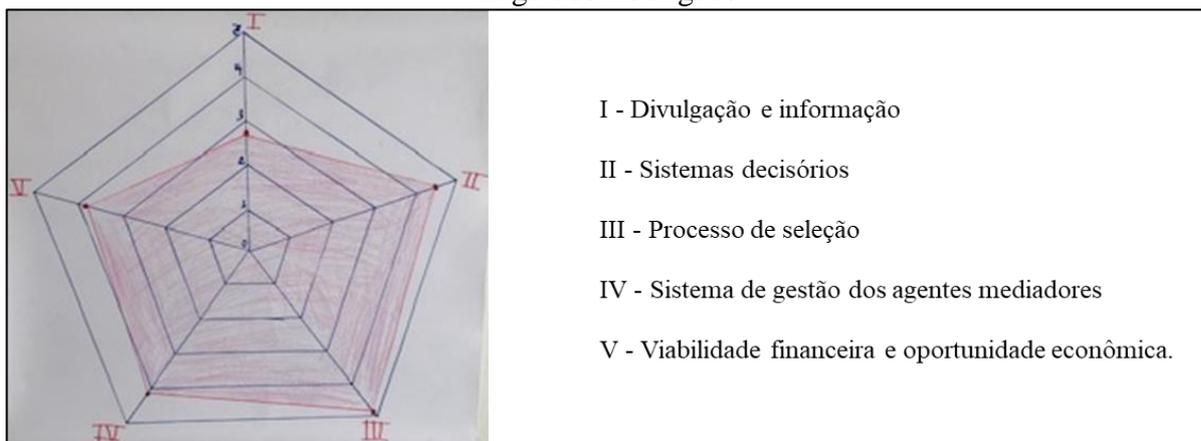
A iniciativa do comerciante e sua companheira é pioneira nesta categoria em instituir grupos de quebradeiras de coco e apoiar todas as etapas da implementação, desde a articulação, organização e compra das amêndoas. A articulação de grupos a partir do comprador de coco sofre prejulgamento, consequência das experiências vivenciadas na região, em que a atuação deste é associada à imagem de “atravessador”. O exercício com as beneficiárias (Figura 57), para gerar o radar comunitário (Figura 58) ocorreu na sede do STTR de Lago dos Rodrigues, com participação da agente mediadora e diretores do sindicato. As beneficiárias selecionadas residem nas comunidades Boa Vista dos Filós e Barraquinha (Lago dos Rodrigues), e Santa Rita (Lago do Junco).

Figura 57 – Construção coletiva do radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, comerciante mediador, Lago dos Rodrigues.



Fonte: Arquivo de fotos da pesquisadora (2019). Nota: A) e B) inclusão das médias de notas por eixo, construção coletiva; C) representação do desenho gráfico; e D) grupo de quebradeiras de coco que participou da atividade.

Figura 58 – Radar comunitário das quebradeiras de coco babaçu, comerciante mediador, Lago dos Rodrigues.



Fonte: Elaboração participativa (2019).

Eixo I – Divulgação e informação. O grau de eficácia foi avaliado como suficiente (2,8). As informações sobre criação, objetivos, meta e normativos são limitadas, mas as beneficiárias destacaram a importância das palmeiras e do babaçu para as famílias, associadas à sobrevivência e como opção de renda: *“a gente cria os filhos com ajuda do coco, o babaçu é o nosso alimento”* (quebradeira de coco babaçu, C8, Lago dos Rodrigues). Ainda segundo as quebradeiras de coco: *“a gente fala na reunião sobre a preservação das palmeiras”* (quebradeira de coco babaçu, C8, Lago dos Rodrigues).

O grupo narrou que são realizadas reuniões para informar e divulgar a política pública. Nessas, as pautas principais são as documentações solicitadas para acesso à PGPM-Bio. O grupo informou que a agente mediadora propõe reuniões para prestação de contas sobre as despesas relacionadas à prestação dos serviços. As beneficiárias são cientes da necessidade de pagamento dos serviços (3%), feitos sem negociação de percentual sobre as notas fiscais, apenas custos com despesas comprovadas (iniciou cobrança de 3% a partir de 2019). *“A gente tem que pagar ela [agente mediadora], ela tem casa e três filhos pequenos, e esse trabalho é ela que faz para nós, não reclamo dos 3%, esse dinheiro ajuda muito”* (quebradeira de coco babaçu, C8, Lago dos Rodrigues).

Os três próximos eixos: II - Sistemas decisórios (4,5), III - Processo de seleção e inclusão (4,9) e IV - Sistema de gestão dos agentes mediadores (4,2) foram avaliados com grau de eficácia excelente. Os serviços prestados pela agente mediadora em parceria com o comprador de coco, a partir das narrativas, foram realizados com a mesma divisão de tarefas que a executada pela iniciativa do sindicato de Trizidela do Vale (C5), envolvendo as beneficiárias locais nas decisões, inclusão a entrada de novos membros e a gestão.

As comunidades visitadas pela agente mediadora elegem em reunião uma coordenadora e uma tesoureira para representar o grupo, atuando na articulação local, fluxo de informação (reuniões, custos, entre outros), recebimento de documentos pessoais, e de recibos com os volumes de amêndoas comercializadas pelas quebradeiras de coco, entre outras. As dinâmicas da mediadora, de incluir as coordenadoras e orientar sobre as atividades necessárias para implementar a PGPM-Bio promove a apropriação sobre as burocracias da política pública pelas quebradeiras de coco babaçu. A formação recente dos grupos motivou os atores sociais envolvidos a realizarem várias atividades para alinhar os primeiros envios de processos para a Conab.

A proximidade das beneficiárias com a mediadora facilita a inclusão de novas integrantes: *“tem que ser quebradeira de coco, o marido dela [comerciante] sabe quem quebra, quem bota coco”* (quebradeira de coco babaçu, C8, Lago dos Rodrigues). As beneficiárias compreendem a importância, principalmente, da documentação pessoal e do controle de volume de amêndoas. A nota fiscal necessita de melhor estratégia para emissão e entrega de cópias para as quebradeiras de coco, que não compreendem como são preparadas, mas sabem que os controles são feitos pelos compradores de coco.

O grupo não demonstrou interesse em envolver outros compradores. Por um lado, isso consolida a implementação da política pública no arranjo atual, mas por outro, pode resultar na baixa confiabilidade na informação, já que a comercialização exclusiva interessa ao comprador mediador.

Eixo V - Viabilidade financeira e oportunidade econômica. Apresentou grau de eficácia avaliado como bom (3,9). Os pagamentos das despesas são realizados a partir das prestações de conta da agente mediadora que repassa a informação para cada coordenadora. Essas, por sua vez, realizam as reuniões nas comunidades e arrecadam o valor necessário para o pagamento dos serviços, como ocorreu nos dois primeiros acessos. Apenas uma reunião, sobre os custos com os serviços prestados (3% para a mediadora) ocorreu na sede da cidade, com apoio da mediadora do STTR de Trizidela do Vale (C1).

Outro ponto positivo foi a sensibilização para criação de um fundo alternativo para investimento em atividades coletivas, como trabalhos com hortaliças e aves. Entretanto, o grupo relata que necessitaria de assistência técnica para operacionalizar esses possíveis empreendimentos. Além disso, o bônus da subvenção é destinado para investimento na própria atividade: *“A gente ficou muito feliz quando saiu esse dinheiro, foi uma festa, ela [agente mediadora] é muito importante para nós, a gente gosta de fazer com ela, porque deu certo”*

(quebradeira de coco babaçu, C8, Lago dos Rodrigues). Devido ao sucesso dos primeiros acessos e período curto de formação do grupo, não foram narrados pontos negativos sobre a atuação do comprador até a realização do exercício.

As participantes do radar comunitário foram receptivas e compreenderam as aspirações do exercício. A mediadora informou, no final da reflexão, que pretende fazer um bom trabalho nas comunidades, mas compreende as dificuldades e limitações em seu desempenho. Além disso, reconhece a necessidade de aproximação de instituições como Miqcb, Assema e Conab, e da Comissão da PGPM-Bio Médio Mearim.

6.9 Síntese da avaliação da PGPM-Bio por quebradeiras de coco do Médio Mearim

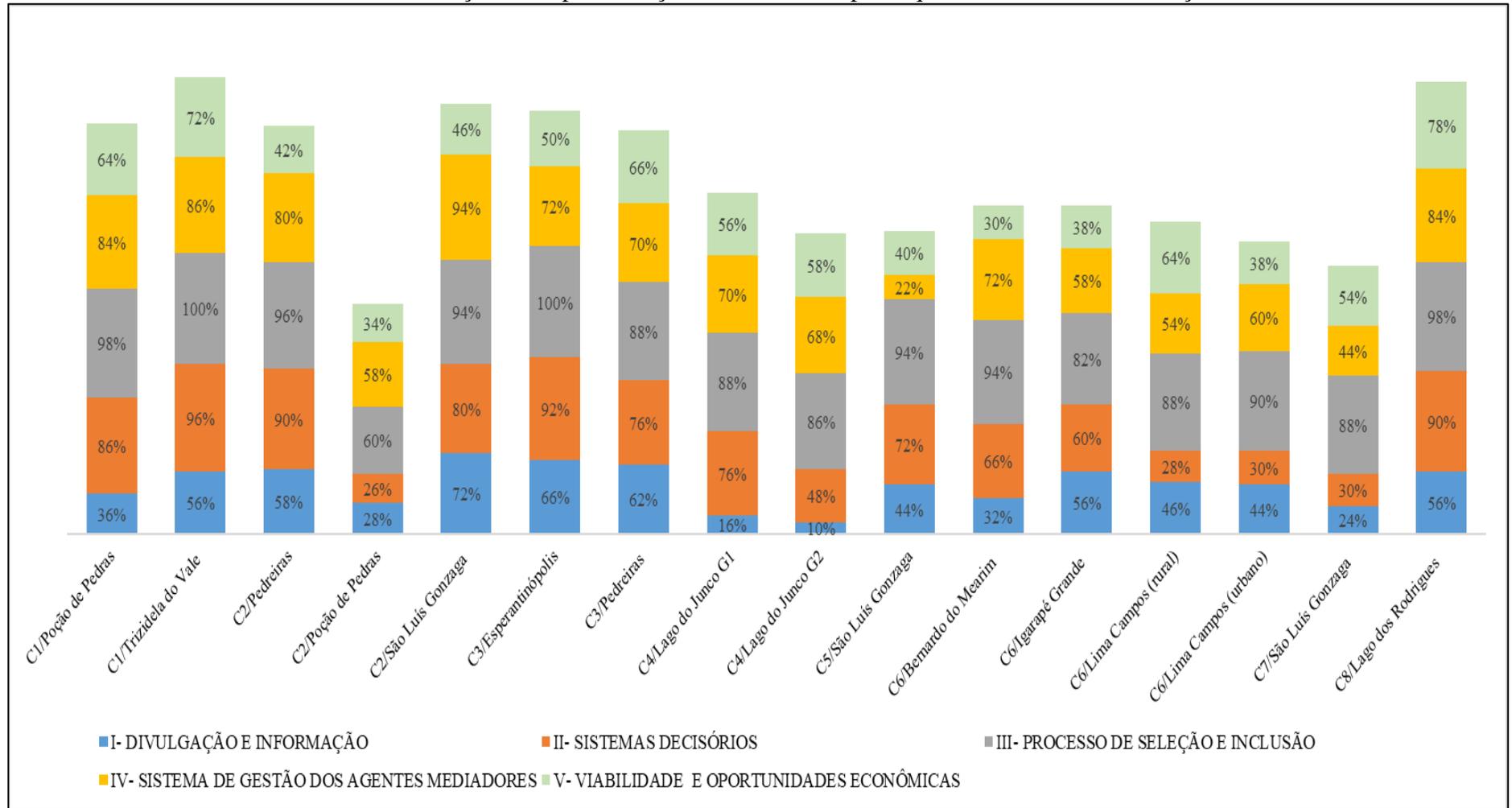
A “pesquisa de avaliação” a partir das narrativas das quebradeiras de coco babaçu possibilitou verificar o contraste--entre as categorias e iniciativas--do efeito da prestação de serviços dos agentes mediadores para o acesso à PGPM-Bio no Médio Mearim. Nos gráficos radar comunitário, as ações foram avaliadas por meio do grau de eficácia. As dificuldades e obstáculos identificados possibilitam produzir recomendações, disseminar lições e aprendizados para a base beneficiária, na contínua implementação da PGPM-Bio.

As notas atribuídas a cada iniciativa foram convertidas em porcentagem e compiladas para a avaliação da política pública pelas quebradeiras de coco (Gráfico 9). O gráfico apresenta percentuais atribuídos a cada um dos cinco eixos. Em duas iniciativas a atividade foi realizada com dois grupos assessorados pelo mesmo mediador. O Quadro 14 sistematiza as percepções comunitárias sobre o efeito do acesso a PGPM-Bio.

6.9.1 Divulgação e informação (eixo 1)

O grau de eficácia variou de ruim a bom. As categorias grupo informal e associação apresentaram as melhores avaliações. As ações e estratégias das agentes mediadoras surtiram efeitos positivos sobre a base beneficiária, ao relatarem a importância da política pública como oportunidade de renda, continuidade da categoria quebradeiras de coco babaçu a partir do engajamento na atividade extrativa e relacionar o bônus da subvenção à preservação das palmeiras. A iniciativa do grupo informal de São Luís Gonzaga, que atribuiu o maior grau de eficácia (72%), contou com uma rede de apoio envolvendo a Assema e o Miqcb. Além disso, a mediadora frequenta diferentes espaços de diálogo sobre a política pública, como a Comissão da PGPM-Bio do Médio Mearim. As iniciativas das associações (C3) em Esperantinópolis e Pedreiras, foram capazes de vencer a resistência de serem vinculadas ao atravessador, assumindo estratégias próprias, como reuniões para divulgação e informação da política.

Gráfico 9 – Síntese da avaliação da implementação da PGPM-Bio pelas quebradeiras de coco babaçu beneficiárias.



Fonte: Elaboração da autora (2020).

A categoria STTR, apesar do elevado índice de acesso à política, apresentou baixo grau de eficácia, contrastando com a avaliação dos mediadores. Segundo Draibe (2001), parte do sucesso depende da mínima circulação de informação entre aqueles diretamente afetados, os que vão implementar ou se beneficiar. Observou-se que o fluxo de comunicação com a base necessita de melhor quantidade e qualidade, para garantir a apropriação da PGPM-Bio pelas quebradeiras de coco, contribuindo para melhor desenvoltura, por exemplo no momento da fiscalização.

6.9.2 Sistemas decisórios (eixo 2)

Os melhores desempenhos ocorreram nas iniciativas em que os mediadores buscam estratégias de envolvimento da base na etapa de implementação. A iniciativa do STTR de Trizidela do Vale (C1), com 96%, apresentou estrutura organizacional formada, hierarquicamente, pela mediadora, coordenadora local eleita pela comunidade para facilitar o fluxo das demandas, e tesoureira, que realizava as prestações de contas, mas cuja função foi anulada após as mudanças do normativo limitando o valor cobrado pelos serviços prestados para 3% por nota fiscal.

O grupo informal (C2) apresentou o menor grau de eficácia (26%) para o eixo 2 com centralização e dependência das quebradeiras de coco. A mediadora relatou dificuldades com a burocracia e conta com apoio de terceiros na superação dos obstáculos. O grupo mostrou insatisfação por estar à margem do processo decisório.

6.9.3 Processos de seleção e inclusão (eixo 3)

Os mediadores, em geral, informam sobre critérios de seleção, especificado no Título-35. Os desafios são fomentar o engajamento na atividade extrativa para garantir acesso à política pública, deixando claro que não basta se auto identificar como quebradeira. Alguns mediadores incluem critérios adicionais, além do especificado no normativo, como fazer parte das associações.

As iniciativas do STTR de Trizidela do Vale (C1) e da associação em Esperantinópolis (C3) apresentaram os maiores graus de eficácia (100), enquanto o grupo informal de Pedreiras (C2), com pouco tempo de formação, apresentou menor grau de eficácia (60%), efeito da cautela da mediadora em não ampliar o grupo após as penalidades quando assessoradas pelo atravessador. As quebradeiras, ao narrarem os critérios de seleção e inclusão, evidenciaram a importância do engajamento na atividade e a necessidade de fiscalizar o próprio grupo, evitando pagamentos indevidos.

6.9.4 Sistema de gestão dos agentes mediadores (eixo 4)

Os grupos, de forma geral, compreendem as burocracias do processo de operacionalização, os obstáculos e as dificuldades, reconhecendo os esforços dos mediadores. A iniciativa do grupo informal de São Luís Gonzaga (C2) apresentou maior grau de eficácia (94%). As diligências da mediadora em buscar parceria e redes de apoio surtiram efeito. No mesmo município, a categoria Miqcb mediador (C5) apresentou o menor grau de eficácia (22%), devido a falhas nos serviços prestados, principalmente, relacionados a esclarecimentos sobre a importância das documentações.

6.9.5 Viabilidade financeira e oportunidades econômicas (eixo 5)

De forma geral, esta dimensão é pouco trabalhada pelos mediadores. Apenas a iniciativa do STTR de Trizidela do Vale (C1) e a do comerciante mediador em Lago dos Rodrigues (C8), apoiado pelo STTR de Trizidela do Vale, adotaram como estratégia o fomento de atividades coletivas entre os grupos, enquanto a Prefeitura Municipal de Lima Campos (C6) buscou operacionalizar outras políticas públicas, como PAA e PNAE. As quebradeiras de coco narraram a importância da PGPM-Bio para os meios de vida das famílias. Os recursos, geralmente, são utilizados na compra de gêneros de primeira necessidade, pagamento de dívidas e investimentos em bens materiais. Todas as beneficiárias investem na própria atividade, comprado equipamentos necessários para o processo de coleta, quebra e comercialização do coco babaçu.

Quadro 14– Síntese das percepções comunitárias sobre a implementação da PGPM-Bio por grupo de quebradeiras de coco babaçu no Médio Mearim.

percepções comunitárias		iniciativas															
		C1a	C1b	C2a	C2b	C2c	C3a	C3b	C4		C5	C6a	C6b	C6c		C7	C8
									G1	G2				urbano	rural		
I	Noções sobre os objetivos e metas da PGPM-Bio.		✓			✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓			✓
	Informações sobre documentação necessária para o acesso.			✓		✓	✓	✓		✓			✓	✓			✓
	Satisfação com a fluxo de divulgação e informação.		✓	✓		✓	✓	✓	✓								✓
	Disseminação das informações com apoio comunitário.	✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓	✓					✓
	Descentralização da informação (agente mediador).			✓		✓	✓	✓									✓
	Frequência de divulgação e informação.	✓	✓	✓		✓	✓	✓						✓	✓		✓
II	Envolvimento nos espaços de diálogo.	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓							✓
	Participação ativa nas decisões do grupo.			✓		✓		✓									✓
	Satisfação com perfil do agente mediador (amigável).	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Clareza sobre a gestão das atividades burocráticas.		✓	✓		✓											✓
	Autonomia no processo decisório.	✓	✓	✓		✓		✓									✓
	Prática de atividades participativas (PGPM-Bio).	✓	✓	✓		✓		✓									✓
III	Compreensão sobre o perfil necessário para o acesso.	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓
	Autonomia para participar (sem limite de volume).	✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
	Apoio na superação de documentação para o acesso (DAP).	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓
	Expansão no número de beneficiárias.	✓	✓			✓	✓	✓					✓	✓	✓	✓	✓
	Descentralização de critérios de inclusão (agente mediador).	✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
IV	Envolvimento da comunidade na mobilização.	✓	✓	✓		✓										✓	✓
	Compreensão sobre a importância da documentação.	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
	Inclusão de outros atores sociais comunitários (comprador).	✓	✓	✓		✓	✓		*	*							✓
	Satisfação com as atividades do agente mediador.	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓		✓		✓
	Compreensão sobre documento nota fiscal.																
V	Ausência de custo com prestação de serviços.								✓	✓		✓	✓	✓	✓		
	Investimentos na atividade extrativa (cunha, jacá, outras).	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Resgate de atividades coletivas (quebra, mutirões, outras).		✓	✓		✓	✓	✓		✓				✓			
	Compra de carga de coco babaçu para quebra.		✓										✓	✓			✓
	Prestação de contas referente às atividades.		✓	✓			✓	✓					✓	✓			✓

Fonte: Elaboração da autora (2020). Nota: Eixos I (divulgação e informação); II (sistemas decisórios); III (seleção e inclusão); IV (gestão dos agentes mediadores) e V (viabilidade financeira e oportunidades econômicas). ✓: Referente à percepção do efeito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou evidenciar a eficácia da implementação da Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) e seus efeitos na organização social das quebradeiras de coco babaçu. Para tanto, foram utilizadas ferramentas participativas envolvendo diferentes segmentos atuantes na operacionalização da política pública, entre esses os gestores da Conab no estado do Maranhão, instituições de representatividade e assessoria, os agentes mediadores, os compradores de amêndoa de babaçu e as quebradeiras de coco beneficiárias.

A PGPM-Bio é uma política com objetivos e metas orientados para a construção de mercados formais para produtos da sociobiodiversidade, fortalecer a conservação dos recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida, entrelaçando as dimensões sociais, econômicas, ambientais e culturais. Tal constatação evidencia a necessidade de, passada uma década de criação da PGPM-Bio, realizar avaliações de sua implementação.

As dificuldades para análises criteriosas do impacto da política perpassam por informações desconstruídas sobre a produção e o número de estabelecimentos rurais engajados no extrativismo, disponibilizadas pelos órgãos governamentais (IBGE e Conab). Para melhor compreensão do segmento extrativo, é necessário superar as discrepâncias no dimensionamento, em particular para o produto amêndoa de babaçu. Outros aspectos limitantes, que transcendem o acesso à política pública, incluem questões fundiárias, de acesso aos recursos naturais nos territórios, importantes para a existência social coletiva. Além desses, as oscilações de mercado afetam o preço dos produtos do extrativismo, em particular das amêndoas de babaçu, devido a opções de outras matérias primas disponíveis à indústria consumidora, sobretudo para produtos à base de óleos láuricos, como é o caso da palma de óleo (dendê).

Em contraste com os fatores desestimulantes, a análise de eficácia da implementação da política pública, e os dados da Conab referentes a volume de amêndoas e valor pago pela subvenção, destacam o engajamento das quebradeiras de coco babaçu para permanecer na atividade, e os esforços da sociedade civil em ampliar o alcance da PGPM-Bio. Dito isso, essa ação coletiva não ocorre pelo simples interesse individual, pela motivação, por exemplo, de agentes mediadores ou das instituições Assema e Miqcb. Considerando uma análise ampliada no Médio Mearim, observamos um conjunto de entidades (indivíduos e organizações formais ou não) que partilham interesses comuns, não apenas para o acesso a subvenção econômica do produto babaçu.

Os diferentes níveis de organização social foram facilitados pelos agentes mediadores. Para compreender a apropriação da política pública por esses atores sociais, precisamos nos remeter ao contexto local ou ambiente de relações. A maioria dos grupos para acessar a política foi criado após os primeiros contatos, por meio de experiências malsucedidas com atravessadores e/ou pelas informações fornecidas pelos técnicos da Assema e Miqcb. As motivações dos agentes mediadores são diversas, não só pelo acesso ao recurso econômico da subvenção, mas também pelo viés do vínculo comunitário, profissional, cultural e ambiental, entre outros.

As organizações “formais” já existentes, como sindicatos e cooperativas, representadas pelos agentes mediadores, buscaram estratégias de acesso ao recurso, como mais uma opção de renda (viés econômico) e manutenção das estruturas sócio-organizativas existentes. Outros agentes mediadores perceberam a PGPM-Bio como oportunidade para estabelecer novas organizações, sejam formais (associações) ou “informais” e assim incrementar o leque de opções disponíveis para interação social.

As ações de agentes mediadores nos diferentes níveis de organização social das quebradeiras de coco babaçu, surtiram efeito ao propor o acesso a política pública. Uma reflexão, após o exercício radar, sobre as motivações das beneficiárias em permanecer no grupo, nos direcionou para um outro olhar, não só econômico, mas para o reconhecimento do trabalho extrativo do coco babaçu. As organizações não atingem a perfeição, são multáveis e conflituosas, mesmo depois de frequentes adaptações para melhor eficácia em suas ações. Para as quebradeiras, a “sobrevivência” do acesso à subvenção econômica perpassa pela manutenção da organização, o que motiva os membros a assumirem compromissos e responsabilidades, contribuírem para sua realização e perceberem as oportunidades e limitações. Alguns membros não alcançam tal grau de envolvimento, mas foram beneficiados da mesma forma, o que faz parte do processo organizacional.

A divulgação e informação da política pública após os esforços para realização desta pesquisa supera o questionamento inicial, na voz ativa das quebradeiras, se **“Saiu o dinheiro do coco?”** (ecoando uma preocupação apenas quanto a liberação ou não do recurso), pergunta frequentemente feita aos agentes mediadores. Após as atividades realizada nesta pesquisa, as percepções passam a ser mais complexas, e as preocupações e questionamentos passaram a ser sobre a permanência da PGPM-Bio nas agendas governamentais, necessidade de apoio técnico (por exemplo, da Assema e Miqcb), estabelecer vínculos com outros grupos, autonomia das mulheres, visão estratégica da quebra (mutirão), valorização do trabalho e uso consciente dos

recursos naturais. Alguns efeitos são negativos, como investimento do recurso na compra de carga do coco, limitando o processo de coleta e reduzindo a existência social coletiva extrativa apenas à quebra do coco para produzir carvão e amêndoas, “fortalecendo a cerca das fazendas” e agravando os conflitos agrários.

A avaliação da eficácia da implementação da PGPM-Bio provocou efeitos na organização social das quebradeiras de coco, tanto no período avaliado nesta pesquisa, como para futuras análises. Tais ações aproximaram agentes mediadores, instituições de representatividade e assessoria, agências governamentais e quebradeiras de coco babaçu, contando com a presença eventual de pesquisadores universitários dispostos a fortalecer a cadeia produtiva do babaçu.

A metodologia da pesquisa-ação, visando envolver diferentes atores sociais e transformar a realidade local foi cumprida, a partir da definição do problema e da busca de soluções. Promoveu aprendizagem e conhecimento, utilizando ferramentas participativas didáticas de fácil compreensão e assimilação coletiva, com efetiva contribuição ao conhecimento científico. A avaliação da eficácia da implementação em tempo real suscitou e facilitou mudanças nas organizações e promoveu ações ampliadas dos agentes mediadores, Assema e Miqcb. Assim, o acesso ampliado à política pública fortalece a economia local, gera renda para as famílias extrativistas, confere autonomia às quebradeiras de coco e amplia as possibilidades de ação de diferentes instituições voltadas para a valorização do babaçu

A compreensão das dinâmicas sociais, políticas e econômicas associadas à implementação da política pública foi uma demanda das instituições locais e das quebradeiras de coco babaçu. De tal modo, a pesquisa abre um leque de possibilidades, ao iniciar com a avaliação da implementação num período curto (3 anos), analisando a eficácia das ações envolvendo os implementadores, agentes mediadores, e as beneficiárias, com apoio da Assema e Miqcb. Identificar limitações e oportunidades durante a implementação certamente contribui para a tomada de decisões futuras, tanto por parte de instituições de representatividade e assessoria, como pelos agentes mediadores e beneficiários.

Avaliações participativas de eficácia contribuíram para um maior envolvimento dos agentes mediadores e das quebradeiras de coco no processo, demonstrando satisfação por serem tratados como atores sociais protagonistas, narrando com voz ativa a implementação a partir das suas experiências. A implementação se estabelece num campo de dúvidas e incertezas, de forma instável, sendo atrelada a prioridades e influência dos agentes mediadores, por meio de

uma cadeia de relações institucionais e comunitárias, envolvendo interesses pessoais e profissionais.

A elaboração da ferramenta participativa utilizada neste estudo, motivada pela pesquisa-ação, proporcionou aprendizagem para os atores sociais sobre a normativa, os objetivos e metas da PGPM-Bio, intervindo na organização e operação, ao propor reflexões sobre o processo de implementação, no momento de aferir a eficácia por meio dos radares, de forma coletiva. Não se trata de uma ferramenta participativa para aferir um balanço final (de sucesso ou fracasso), mas sim de uma proposta participativa de monitoramento periódico. A metodologia adotada possibilita redirecionamentos, ao detectar equívocos, omissões e/ou falhas, ou oportunidades de trocas e aprendizagens de ações “bem-sucedidas” entre os diversos segmentos sociais envolvidos, já que os grupos apresentam objetivos diferentes e, em alguns casos, conflitantes.

A pesquisa detectou, considerando o período de 2016 a 2018, que os grupos (agente mediadores e beneficiárias) atuaram de forma independente, a partir de realidades localizadas. Observamos diferentes formas de apropriação da política pública, destacando a autonomia decisória e diferentes condições para prestação dos serviços dos agentes mediadores. As estratégias adotadas pelos atores sociais responsáveis por viabilizar o acesso à política, de modo geral, cumprem o resultado esperado, principalmente, pelas beneficiárias: obter a subvenção econômica. Entretanto, todas as iniciativas apresentaram dificuldades em algum subprocesso de implementação.

De forma didática, ao criar categorias partindo da estrutura organizacional de cada grupo, identificar e selecionar as iniciativas na região, e realizar os exercícios radar de competência e comunitário com os atores sociais envolvidos na implementação, foi possível obter como resultado narrativas que evidenciam diferentes estratégias de agentes mediadores, mesmo os que fazem parte de uma mesma categoria. Tais estratégias impactam a dinâmica das relações comunitárias, comprovadas a partir de discursos das quebradeiras de coco. Ocorre assim a formação de grupos formais (com CNPJ) e informais, com a finalidade de acessar a política pública, aos quais se vinculam, inclusive, os compradores de amêndoas de babaçu, para superar as burocracias.

A pesquisa não buscou limitar, enquadrar, classificar ou estabelecer uma hierarquia entre as iniciativas. A avaliação de processos associados à implementação não define os atores sociais como “certos ou errados”, mas sim, chama a atenção para o contexto local e a percepção dos segmentos envolvidos. As análises reconhecem a condição ativa ora do/a agente mediador/a, ora das quebradeiras de coco babaçu, ou de ambos, reafirmando o caráter

democrático de demandas locais para implementar a política pública ou para acessar, seja partindo de uma decisão individual (de agente mediador) ou coletiva, das famílias extrativistas.

A democracia da avaliação permite que o método participativo se adapte aos diferentes públicos, incluídos na mesma identidade, coletiva ou não, ou se adeque às mudanças temporais, sendo possível construir, reformular ou ampliar os indicadores, promovendo autonomia para pesquisadores/avaliadores e para atores sociais envolvidos em atividades futuras. Os resultados destacam que municípios de uma mesma região apresentaram grau de eficácia diferentes. A pertinência da avaliação possibilita a colaboração para melhor desempenho na implementação da própria iniciativa, o intercâmbio entre grupos, e identifica as instituições locais e iniciativas que demandam maior investimento, mobilização, fomento, recurso e tempo.

A avaliação de processos gerou efeitos imediatos nas ações dos grupos (agente mediadores e quebradeiras de coco). No decorrer da pesquisa, com destaque para as etapas exploratórias que necessitaram da validação da ferramenta participativa, a Assema e os STTR (de Esperantinópolis, Poção de Pedras e, principalmente, Trizidela do Vale), em discussões informais, idealizaram uma nova estratégia de organização social voltada à maior apropriação da política pública.

No final de 2018, os diálogos sobre a importância da subvenção econômica do babaçu como opção de renda para as famílias agroextrativistas passaram a ganhar força. Técnicos da Assema e os STTR, por meio de agentes mediadoras que coordenam as Secretarias de Mulheres, buscaram uma nova estratégia organizativa a partir da formalização da Comissão da PGPM-Bio no Médio Mearim, tecendo uma rede de apoio e parcerias.

A “Comissão” foi oficialmente criada no dia 29 de abril de 2019, como demanda das iniciativas que, embora atuassem “individualmente” na busca pelo acesso à política pública, passaram, no momento das avaliações, a estabelecer relações sociais de solidariedade. A “nova” organização surgiu no momento de transição do governo federal, quando eram aventadas possíveis intervenções alterando, ou até mesmo extinguindo a PGPM-Bio.

Os comentários dos atores sociais envolvidos na Comissão revelam as motivações para sua criação: “...antes da Comissão ser formada, alguns membros já realizavam trabalhos de mobilização e orientação individual; somente a partir dos trabalhos desenvolvidos nos grupos [incluindo esta pesquisa] foi vista a necessidade de unir quem operacionalizava para juntos buscarmos melhorias [na implementação da PGPM-Bio]” (Documento do arquivo da Comissão da PGPM-Bio no Médio Mearim, em 07/01/2020).

Além disso, tais registros elucidam os objetivos da organização social: *“desenvolver trabalhos e projetos que beneficiem as extrativistas do campo e comunidades em geral; fomentar a participação dos encaminhadores [agentes mediadores] no processo, contribuir nos trabalhos e discussões da política pública nos espaços municipais, estadual e nacional; e buscar parcerias junto aos movimentos sociais, ONGs e poder público”* (Documento do arquivo da Comissão da PGPM-Bio no Médio Mearim, em 07/01/2020).

A estratégia dos membros é formalizar a Comissão como organização de referência nas negociações e adaptação da normativa da PGPM-Bio, incluindo diálogos sobre a formulação dos preços mínimos para o babaçu e acesso aos recursos naturais. Particular atenção é dedicada às condições fundiárias nas quais as extrativistas buscam sua reprodução social. Os elementos burocráticos da PGPM-Bio incluem a DAP como documento obrigatório para o acesso. Além dessas, outras limitações foram relatadas pelos grupos, dificultando a ampliação do alcance da PGPM-Bio.

As instituições de representatividade e assessoria são fundamentais no processo de articulação, mobilização e fomento dos espaços de discussão no âmbito regional, estadual e nacional. O cenário atual evidencia a necessidade do maior envolvimento, apropriação e discussões sobre a política pública pela Assema e Miqcb, e a retomada dos espaços de diálogo com os órgãos municipais sobre a Lei do Babaçu Livre.

As iniciativas demandam espaços que promovam informação e divulgação, considerando a realidade local; capacitação para superar, de forma eficaz, as burocracias do acesso; apoio técnico (assistência e extensão rural) na busca de recursos que possibilitem promover espaços de construção, aprendizagem e intercâmbio; e estudos acadêmicos que comprovem a importância da política pública para as extrativistas do coco babaçu. Além disso, são necessários esforços ampliados das instituições governamentais e da sociedade civil para o fortalecimento da cadeia produtiva do babaçu.

Apesar das dificuldades e limitações locais, a PGPM-Bio cumpre sua proposta nas dimensões social, econômica e cultural. Resultados positivos são ratificados com a promoção de opções de renda para as extrativistas, e por meio de intervir no mercado de produtos da sociobiodiversidade, ampliar as relações de solidariedade entre as quebradeiras de coco, retomar práticas tradicionais, como os mutirões de coleta e quebra por “troca de dias”, refletir sobre a importância do uso consciente dos recursos naturais. Resta, na dimensão ambiental, promover estudos que evidenciem o impacto do acesso à subvenção na conservação e uso sustentável dos babaçuais.

REFERÊNCIAS

- ACOSTA, A.; BRAND, U. **Pós-extrativismo e decrescimento**: saídas do labirinto capitalista. São Paulo: Elefante, 2018. 244p.
- ACTIONAID. **A luta das quebradeiras de coco babaçu pela garantia do livre acesso e uso comum dos recursos naturais**: experiências com as leis do “babaçu livre” e as reservas extrativistas. Brasil, 2015.
- ALLEGRETTI, M. **A Construção social de políticas ambientais**. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. 2002. 826 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2002.
- ALLEGRETTI, M. H. A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Editora UFPR, n. 18, pp. 39-59, jul./dez. 2008.
- ALLEGRETTI, M. H. Políticas para o uso dos recursos naturais renováveis. A região amazônica e as atividades extrativistas. In: CLÜSENER-GODT, M.; SACHS, I. (Orgs.). **Extrativismo na Amazônia Brasileira**: perspectivas sobre o desenvolvimento regional. Compêndio MAB18. Montevideo- Uruguai, 1996. pp. 14-33.
- ALLEGRETTI, M. H. Reservas Extrativistas: parâmetros para uma política de desenvolvimento sustentável na Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, n. 54 (1), pp. 5-23, jan/mar, 1992.
- ALMEIDA, A. M. de. **A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM e a atuação da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB no período após a abertura comercial**: mudança institucional e novos investimentos. 2014. 206 f. Tese (Doutorado em Ciências – Área de Concentração: Economia Aplicada), Escola Superior “Luiz de Queiroz”, Piracicaba, 2014.
- ALMEIDA, A. W. B. Mapas situacionais e categorias de identidade na Amazônia. In: ALMEIDA, W. B de, FARIAS JUNIOR, E de A. (Org.). **Povos e comunidades tradicionais**: nova cartografia social. Catálogo. Manaus: UEA Edições, 2013, pp.28-34.
- ALMEIDA, D.; ALVES, F. B.; PIRES, L. **Governança em cadeias de valor da sociobiodiversidade**: experiências e aprendizados de grupos multi-institucionais do Castanha do Brasil e Borracha-FDL no Acre. Brasília: GIZ, Núcleo Maturi, UICN, WWF-Brasil, 2012.
- ALMEIDA, M. As reservas extrativistas e o valor da biodiversidade. In: ARNT, R. (Ed.). **O destino da floresta**: reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia. – Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Curitiba, PR: Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais, Fundação Konrad Adenauer, 1994, pp. 259-276.
- ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço de debate. **Lua Nova** [online], São Paulo, n.76, pp. 49-86, 2009.

ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Revista Novos Estudos**, São Paulo v.3, n. 79, pp. 151-167, nov. 2007.

ALVES, M. J. de S. **A atuação do Programa Territórios da Cidadania no estado do Maranhão**: uma análise da efetividade em promover o desenvolvimento socioeconômico de Território Médio Mearim, através da gestão social, no período de 2006 a 2012. 142f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico). Universidade Federal do Maranhão. 2017.

ANDEL, T. V. **Produtos Florestais Não-Madeireiros**: o valor das plantas selvagens. Fundação Agromisa e CTA, Wageningen, Série Agrodok n. 39, 2006.

ANDERSON, A. B. Extrativismo vegetal e reservas extrativistas. In: ARNT, R. (Ed.). **O destino da floresta**: reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia. – Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Curitiba, PR: Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais, Fundação Konrad Adenauer, 1994, pp. 227-247.

ANDRADE, M. de P. Mutirões, empates e greves: divisão sexual do trabalho guerreiro entre famílias de quebradeiras de coco babaçu, no Brasil. **Lusotopie**, v. 12, n. 1-2, pp. 175-189, 2005.

ANTUNES, J.; SILVA, A. F.; SILVA, A. C. B. A.; QUIROZ, Z. F. Diagnóstico rápido participativo como método de pesquisa em educação. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 23, n. 3, pp. 590-610, 2018.

ARAUJO JR, M. E. de; DMITRUK, E. J.; MOURA, J. C. da. 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. 69, pp. 129-157, jun. 2014.

ARAUJO, J. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Análise dos impactos do Pronaf na agricultura do Brasil no período de 2007 a 2016**. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília, Rio de Janeiro – Ipea, 2018.

ARAÚJO, N. V. de.; LIMA, A. J. Melucci e Tarrow: revisão teórica sobre movimentos sociais. **Revista em Pauta**: teoria social e realidade contemporânea, n. 25, pp. 115-130, 2010.

ATLAS BRASIL. **Ranking Maranhão**. 2010. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 5 out. 2018.

AYRES JR, J. C. **A Organização das quebradeiras de coco babaçu e a refuncionalização de um espaço regional na microrregião do Médio Mearim maranhense**. 2007. 176 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFSC. 2007.

AZEVEDO, C. E. F.; OLIVEIRA, L. G. L.; GONZALEZ, R. K.; ABDALLA, M. M. A estratégia de triangulação: objetivos, possibilidades, limitações e proximidades com o pragmatismo. **IV Encontro de ensino e pesquisa em administração e contabilidade**, v. 4, 2013.

BALIM, A. P. C.; MOTA, L. R. Socioambientalismo no Brasil: do direito e proteção à (socio)(bio)diversidade. In: HAONAT, A. I.; REZENDE, E. N.; SALEME, E. R. (Orgs.). **Direito ambiental V** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB. 23 ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, pp. 409-426.

BARBOSA, V. O. **Na terra das palmeiras: gênero, trabalho e identidades no universo das quebradeiras de coco babaçu no Maranhão**. Jundiaí, Paco Editorial: 2018.

BARBOSA, V. O. **Mulheres do Babaçu: gênero, maternalismo e movimentos sociais no Maranhão**. 2013. 276 f. Tese (Doutorado em História) - Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal Fluminense. Niterói/RJ. 2013.

BARBOUR, R. **Grupos Focais: coleção Pesquisa Qualitativa**. Artmed, Bookman Editora. Porto Alegre, 2009.

BATISTELLA, M.; BOLFE, E. L.; VICENTE, L. E.; VICTORIA, D. D. C.; ARAÚJO, L. S. **Relatório do diagnóstico do macrozoneamento ecológico-econômico do estado do Maranhão**. - Campinas, SP: Embrapa, 2013. 324 p.

BLUMER, H. A sociedade concebida como uma interação simbólica. In: BIRNBAUM, P.; CHAZEL, F. (Orgs.). **Teoria Sociológica**. Tradução de Gisela Stock de Souza e Hélio de Souza. São Paulo: Hucitec/EdUSP, 1977, pp. 36-40.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista em Tese**, v. 2, n. 1(3), pp. 68-80, jan./jul. 2005.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. – Brasília: Ipea, 2018a. v. 1. 192p.

BRASIL. Portal da Transparência. Controladoria da União. **Detalhamento do Benefício Bolsa Família**. 2018b. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios/bolsa-familia?ordenarPor=beneficiario&direcao=asc>. Acesso em: 10 out. 2020.

BUENO, T. B. **A influência do movimento ambientalista nas políticas públicas: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. 2016. 314 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

CALDERON, R. de A. **Mercado de produtos florestais não madeireiros na Amazônia brasileira**. 2013. 96 f. Tese (Doutorado em Ciências Florestais) - Departamento de Engenharia Florestal, Universidade de Brasília, Brasília, DF. 2013.

CAMPOS, J. L. de A. **Etnoecologia e ecologia populacional da palmeira babaçu (*Attalea speciosa* Mart. ex Spreng.) (Arecaceae) na região do Araripe, Nordeste do Brasil**. 2013. 97 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ecologia) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife.

CARBONE, P. P. (Org.). **Gestão por Competências e Gestão do Conhecimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CARVALHO, L. D. C. **Extrativismo vegetal e condições sócio-econômicas do assentamento rural Gleba Riachuelo (MA)**. 2001. 122 f. Tese (Doutorado em Economia Rural) -Universidade Federal de Viçosa, Programa de Pós-Graduação. Viçosa, Minas Gerais. 2001.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. Trad. K.B. Gerhardt. 3.Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 530p.

CERQUEIRA, E. B.; GOMES, J. M. A.; SILVA, M. S. da. Política de garantia de preços mínimos e preservação na cadeia produtiva da cera de carnaúba. **Informe Gepec**, Toledo, v. 15, n. 1, p. 64-81, jan./jun. 2011.

CERQUEIRA, E. B; GOMES, J. M. A. Extrativismo, conservação ambiental e Política de Preços Mínimos para Sociobiodiversidade. **VI Encontro Nacional da ANPPAS**, v. 18, 2012.

CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Soerguimento tecnológico e econômica do extrativismo na Amazônia**. Brasília, DF, 2011.

CHAYANOV, A. Sobre a teoria dos sistemas econômicos não capitalistas. In: SILVA, J.G.; SBIKE, N. (Orgs.). **A Questão Agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Boletim da Sociobiodiversidade**. v. 1, n. 4 (2017). - Brasília: 2017.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Manual de Operações (MOC)**. 2018a. Disponível em: <https://moc.conab.gov.br/>. Acesso em: 15 set. 2018.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Boletim Sociobiodiversidade**. v. 2, n. 4 (2018). – Brasília: 2018b.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Boletim Sociobiodiversidade**. v. 3, n. 4 (2019). - Brasília, 2019.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Boletim Sociobiodiversidade**. v. 4, n. 1 (2020). - Brasília: 2020.

COOLEY, C. H. Os grupos primários. In: BIRNBAUM, P.; CHAZEL, F. (Orgs.). **Teoria Sociológica**. Tradução de Gisela Stock de Souza e Hélio de Souza. São Paulo: Hucitec/EdUSP, 1977, pp. 84-87.

CORREIA FILHO, F. L.; GOMES, E. R.; NUNES, O. O.; LOPES FILHO, J. B. **Projeto Cadastro de fontes de abastecimento por água subterrânea, estado do Maranhão**: relatório diagnóstico do município de Bernardo do Mearim. Teresina, 2011a. 31 p.: il.

CORREIA FILHO, F. L.; GOMES, E. R.; NUNES, O. O.; LOPES FILHO, J. B. **Projeto Cadastro de fontes de abastecimento por água subterrânea, estado do Maranhão**: relatório diagnóstico do município de Esperantinópolis. Teresina, 2011b. 31 p.: il.

CORREIA FILHO, F. L.; GOMES, E. R.; NUNES, O. O.; LOPES FILHO, J. B. **Projeto Cadastro de fontes de abastecimento por água subterrânea, estado do Maranhão**: relatório diagnóstico do município de Trizidela do Vale. Teresina, 2011c. 31 p.

COSTA, R. D. **Avaliação de políticas públicas: uma avaliação da percepção do projeto de irrigação de Ponto Novo - BA.** 153 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal da Bahia, 2013.

CUNHA, M. C. da.; ALMEIDA, M. W. B. **Quem são as populações tradicionais? 2001.** Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/territorios-de-ocupacao-tradicional/quem-sao-as-populacoes-tradicionais>. Acesso em: 10 nov. 2018.

DAMASCENO, G. Á. M. C. **Relação entre a política de garantia de preços mínimos (PGPM) com os custos de produção elaborados pela Conab para as culturas da soja e do milho.** 2017. 36 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Agronomia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

DINIZ, J. D. D. A. S.; NETO, E. J. D. L.; GUÉNEAU, S.; MORAIS, L. A. V. A implementação da Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio): análise de seus limites a partir do caso do coco babaçu no Maranhão. In: GUÉNEAU, S.; DINIZ, J. D. de A. S.; PASSOS, C. J. S. (Orgs.). **Alternativas para o bioma Cerrado: agroextrativismo e uso sustentável da sociobiodiversidade.** Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2020. No prelo.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRAS, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas públicas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. pp. 12-42.

DRAIBE, S. M. **Ciclos de reformas de políticas públicas em ambiente de consolidação da democracia: a experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais.** Campinas: Unicamp, 2005.

DUTRA, J. S. **Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna.** Atlas, 2004.

FEENY, D.; BERKES, F.; MCCAY, B. J.; ACHESON, J. M. A tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois. Trad. André de Castro C. Moreira. In: DIEGUES, A. C.; MOREIRA, A. de C. C. (Orgs.). **Espaços e recursos naturais de uso comum.** São Paulo: NUPAUB/LASTROP-USP, 2001, pp. 17-42.

FERREIRA, M B. M.; SALLES, A. O. T. Política ambiental brasileira: análise histórico-institucionalista das principais abordagens estratégicas. **Revista de Economia**, v. 42, n. 2, 2017.

FERREIRA, M. M. G. Do Alto Mearim ao Médio Mearim (MA): de espaço de conquista a lócus de fixação de migrantes nordestinos. **XXVII Simpósio Nacional de História.** Conhecimento histórico e diálogo social, Natal-RN. 2013.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa.** 3.ed.-Porto Alegre: Artmed, 2009. 405p.

FREITAS, J. C. C.de. **Metodologias de planejamento – análise comparativa.** 2014. 95f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura Paisagista), Universidade de Lisboa, 2014.

FREY, K. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Brasília, DF: IPEA, 2000. (Planejamento e Políticas Públicas, v. 21).

FRIEDBERG, E. Organização. In: Boudon, R. (Dir.). **Tratado de sociologia.** Tradução de T. Curvelo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1995, p.375-412.

GASPARINETTI, P. **Identificação e avaliação dos serviços ecossistêmicos associados às cadeias produtivas da sociobiodiversidade (produtos que integram a Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPMBio).** GIZ Brasil. 2017.

GOHN, M. da G. **Teoria dos movimentos sociais, paradigmas clássicos e contemporâneos.** Edições Loyola. São Paulo: 1997.

GONDIM, S. M. G. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. **Paidéia**, 2003. v.12, n.24, pp. 149-161.

GRISA, C. **A política para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias.** 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

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**, v. 52, suppl 1, pp. 125-146, 2014.

GUIMARÃES, A. R. C.; SOUZA, V. A. B.; COSTA, M. P. S. D.; ARAÚJO, E. S.; SOUSA, J. P. B.; GOMES, S. O.; SITTOLIN, I.; ARAÚJO, E. C. E. Características físicas de frutos e amêndoas de diferentes acessos de babaçu (*Orbignya phalerata* Mart.). In: Congresso Brasileiro de Melhoramento de Plantas, 5, 2009, Guarapari. **O melhoramento e os novos cenários da agricultura: Anais.** Vitória: Incaper, 2009.

GURSKI, B.; GONZAGA, R.; TENDOLINI, P. Conferência de Estocolmo: um marco na questão ambiental. **Administração de Empresas em Revista**, v. 1, n. 7, pp. 65-79, 2012.

HOMMA, A. K. O. Uma tentativa de interpretação teórica do extrativismo amazônico. **Acta Amazônica**, v. 12, n. 2, pp. 251-255, 1982.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017: Resultados definitivos.** Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censoagropecuario/censo-agropecuario-2017#extracao-vegetal>. Acesso em: 20 de ago. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: Características da População e dos Domicílios - Resultados do Universo.** Rio de Janeiro, Brasil: IBGE, 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censodemografico/demografico-2010/inicial>. Acesso em: 20 set. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão do Brasil em Mesorregião e Microrregião Geográficas Volume 2 – Tomo 2 – Região Nordeste**. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura**. Quantidade produzida e valor da produção na extração vegetal, por tipo de produto extrativo. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/289>. Acesso em: 20 de ago. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. (Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 37). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Informações gerais sobre os assentamentos de Reforma Agrária**. Disponível em: <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>. Acesso em: 15 dez. 2018.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Índice de desenvolvimento e educação básica (IDEB) - Resultados e metas. 2017**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/> Acesso: 01 ago. 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Fundação João Pinheiro; Programa Das Nações Unidas Para O Desenvolvimento. **Radar IDHM**. Brasília: IPEA/PNUD; Belo Horizonte: FJP, 2016. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarIDHMANalise.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

ISPN – INSTITUTO SOCIEDADE, POPULAÇÃO E NATUREZA. **Aproveitamento integral do fruto e da folha do babaçu (*Attalea spp.*)**. Brasília: ISPN, 2012.

ISPN – INSTITUTO SOCIEDADE, POPULAÇÃO E NATUREZA. **Pequenos projetos ecossociais de quebradeiras de coco babaçu (*Attalea spp.*)**. Brasília: ISPN, 2016.

KONO, A. Da necessidade de programar o desenvolvimento da economia do babaçu. In: **Seminário sobre pesquisa na região amazônica**, São Luís, 1977. São Luís, Universidade Federal do Maranhão. 51p. (**mimeografado**).

LESCURE, J. P.; PINTON, F.; EMPERAIRE, L. O povo e os produtos florestais na Amazônia Central: uma abordagem multidisciplinar do extrativismo. In: CLÜSENER-GODT, M.; SACHS, I. (Orgs.). **Extrativismo na Amazônia Brasileira: perspectivas sobre o desenvolvimento regional**. Compêndio MAB 18. Montevideo- Uruguai, 1996. pp. 62-94.

LIMA, C. V. S.; CARDOSO JR, H. M.; LUNAS, D. A. L. A política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade (PGPM-Bio): potencialidades da intervenção estatal para a preservação ambiental em Goiás. **Guaju**, v. 3, n. 1, pp. 37-65, 2017.

LIMA, F. G. dos S.; MIRANDA, A. C. da C. **Luta camponesa e movimento social na região Médio Mearim: conflitos e conquistas na Comunidade de Ludovico, Lago do Junco (MA)**. (S/D).

LIRA, T. M. Reflexões sobre a questão ambiental e políticas ambientais no Brasil. In: VII **Jornal Internacional de Políticas Públicas**, 08., 2015, São Luís-Maranhão. Anais eletrônicos. UFMA, 2015. Disponível em:

<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo9/reflexoes-sobre-a-questao-ambiental-e-politicas-ambientais-no-brasil.pdf>. Acesso em: 30 set. 2018.

LORENZI, H. **Flora Brasileira: Arecaceae (Palmeiras)**. 1ª ed. Nova Odessa, SP. Instituto Plantarum. 2010.

LORENZI, H.; SOUZA, H. M. de.; MEDEIROS-COSTA, J. T. de.; CERQUEIRA, L. S. C. de.; BEHR, N. Von (Coord.). **Palmeiras no Brasil: nativas e exóticas**. Nova Odessa, SP. Instituto Plantarum. 1996. 303p.

LOUREIRO, I. S.; SOUZA, E.C.M. A PGPM-Bio e os desafios da comercialização para os produtos da sociobiodiversidade. In: **57º SOBER - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, 21 a 25 de julho de 2019, Ilhéus – BA. Anais... UESC, 2015.

MAPA – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Bioeconomia da floresta: conjuntura da produção florestal Não Madeireira no Brasil**. 2019. 45 p.

MAPA – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Portaria Nº 313, de 30 de dezembro de 2019**; Retificação publicada no DOU 07/01/2020 Seção 1, p. 2. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-313-de-30-de-dezembro-de-2019-236263039>. Acesso em: 20 set. 2020.

MATOS, A. G. A democracia e a organização social de base. In: JACÓ-VILELA, AM.; SATO, L. (Orgs.). **Diálogos em psicologia social [online]**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2012. pp. 335-351.

MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. de F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015.

MAY, P. H. **Palmeiras em chamas: transformações agrárias e justiça social na zona do babaçu**. Trad. Linda Maria Pontes Gondim. São Luís, EMAPA/FINEP/Fundação Ford, 1990.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Sistema de Informações Territoriais. **Perfil Territorial – Médio Mearim**. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/caderno/cadernoterritorial.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2018.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; MDS – MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Plano Nacional de Promoção de Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade**. Plano de ação 2009.

MELUCCI, A. Um objetivo para os Movimentos Sociais? Trad. Suely Barros. 1989. **Lua Nova [online]**, São Paulo, n.17, pp. 49-66, jun. 1989.

MENEZES, M. A. As reservas extrativistas como alternativa do desmatamento na Amazônia. In: ARNT, R. (Org.). **O destino da floresta-reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. pp. 49-72.

MIQCB – MOVIMENTO INTERESTADUAL DAS QUEBRADEIRAS DE COCO BABAÇU. **Histórico do movimento das quebradeiras**. Relatório normativo [Arquivo]. 2018.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Arranjos Produtivos Locais-APL's de produtos da sociobiodiversidade**. Brasília, DF: MMA, 2017.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Convenção Sobre Diversidade Biológica**. 2020. Disponível em: <https://mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica.html>. Acesso em: 30 set. 2020.

MORAES, B. G. M. **Conjuntura de mercado e intervenção governamental: o caso da PGPM-Bio para o Pequi**. (Relatório Final de Estágio Supervisionado Obrigatório do curso de Gestão do Agronegócio). Faculdade UnB, Planaltina, DF. 2013.

MORAES, L. A. V. **Análise da Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio)**. 2015, 26f. Especialização (Pós-Graduação em Gestão Pública), Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015.

MORAES, L. A. V. **Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio): entre a visão oficial e o olhar das quebradeiras de coco babaçu, nas microrregiões da Baixada e Médio Mearim/Maranhão**. 2020, 138 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural), Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

MOTTA, F. C. P. O estruturalismo na teoria das organizações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 10, n. 4, pp. 23-41, 1970.

MOURA, A. M. M. de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. 2016. In: MOURA, A. M. M. de (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**– Brasília: Ipea, 2016, pp. 14-43.

MOURA, D. M. de O. **Cadeia produtiva da mangaba no estado de Sergipe: desafios para sustentabilidade e gestão participativa**. 2018. 238 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2018.

MUSUMECI, L. **O mito da terra liberta**. São Paulo: Vértice, 1988.

MUYLAERT, C. J.; SARUBBI JR, V.; GALLO, P. R.; NETO, M. L. R.; REIS, A. O. A. Entrevistas narrativas: um importante recurso em pesquisa qualitativa. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 48, n. SPE2, pp. 184-189, 2014.

OLIVEIRA, L. D. Os “Limites do Crescimento” 40 Anos Depois. **Revista Continentes**, n. 1, pp. 72-96, 2012.

OLIVEIRA, M. L. R. Reflexões sobre o uso de metodologias participativas como instrumento de trabalho em comunidades rurais. **Revista em Extensão**, v. 14, n. 1, pp. 30-51, 2015.

PARKY, R. Mudança social e desorganização social. In: BIRNBAUM, P.; CHAZEL, F. (Orgs.). **Teoria Sociológica**. Tradução de Gisela Stock de Souza e Hélio de Souza. São Paulo: Hucitec/EdUSP, 1977, pp. 87-89.

PECCATIELLO, A. F. O. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 24, n. 24, pp. 71-82, 2011.

PEREIRA JR, J.S. **Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável, realizada em Johannesburgo, África do Sul**. Relatório Especial. Consultoria Legislativa- Câmara dos Deputados. Relatório Especial, setembro, 2002. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/copy_of_208366.pdf. Acesso em: 10 ago. 2018.

PERONDI, M. A.; SCHNEIDER, S. Bases teóricas da abordagem de diversificação dos meios de vida. **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 2, pp. 117-135, 2012.

PICCHIAI, D. Competências organizacionais, gerenciais e individuais: conceitos e discussões no setor público. **Revista da Micro e Pequena Empresa**, v. 4, n. 3, pp. 73-89, 2010.

PORRO, R. A economia invisível do babaçu e sua importância para meios de vida em comunidades agroextrativistas. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, v. 14, n. 1, pp. 169-188, 2019.

PORRO, R. Dimensões diferenciadas do engajamento do extrativismo do babaçu: análise contextualizada no início dos anos 20. **Revistas de políticas públicas**. São Luís: UFMA. 2020. No prelo.

PORRO, R.; PORRO, N. S. M. Social roots of resource use routes in rural Maranhão, Brazil. **Journal of Rural Studies**, v. 36, pp. 64-76, 2014.

PORRO, R.; PORRO, N.S.M. Identidade social, conhecimento local e manejo adaptativo de comunidades tradicionais em Babaçuais no Maranhão. **Ambiente & Sociedade**, v. 18, n. 1, pp. 1-20, 2015.

RAMOS, C. A. **Sobre a metodologia de Diagnóstico Rápido Participativo e Mobilizador, radar comunitário**. Nota técnica. Estuário Serviços Ltda., Belém, jan. 2019.

RÊGO, J. L.; ANDRADE, M. de P. História de mulheres: breve comentário sobre o território e a identidade das quebradeiras de coco babaçu no maranhão. **Revista Agrária**, São Paulo, n. 3, pp. 47-57, 2006.

RODRIGUES, E. Sociobiodiversidade e diversidade epistêmica: reflexões sobre a educação do campo no cenário atual do Baixo Tocantins. **Revista Margens Interdisciplinar**, v.10, n. 15, pp. 42-52, 2016.

ROMA, J. C.; SACCARO JUNIOR, N. L.; MATION, L. F.; PAULSEN, S. S.; VASCONCELLOS, P. G. **A economia de ecossistemas e da biodiversidade no Brasil (TEEB-Brasil)**: Análise de Lacunas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, 2013.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas: “A Implementação de Políticas Públicas (Unidade IX)”**. – Volume 1 Conceito e Teorias. Brasília: IGEPP, 2014.

SABOURIN, E. Marcel Mauss: da dádiva à questão da reciprocidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 131-138, 2008.

SAHLINS, M. A primeira sociedade da afluência. In: CARVALHO, E. A. (Org.) **Antropologia econômica**. Liv. Edit. Ciências Humanas, SP, 1978, pp. 7-44.

SALHEB, G. J. M.; NETO, H. D. A. P. P.; OLIVEIRA, I. M.; AMARAL JÚNIOR, M. F.; SOUZA BOETTGER, R. J. C.; SOUZA MONTEIRO, V. C.; SUPERTI, E. Políticas públicas e meio ambiente: reflexões preliminares. **Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, n. 1, 2009.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 11, n. 22, pp. 35-61, jan./abr. 2013.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos [livro eletrônico]**. São Paulo: Petrópolis, 2012.

SANTOS, A. I. M. dos. **Breves considerações sobre o Vale do Mearim**. Instituto de Pesquisa e Experimentação Agropecuária do Norte. Belém, 1965.

SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. J. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, pp. 49-87, 1998.

SCHWARTZMAN, S. Mercados para produtos extrativistas da Amazônia brasileira. In: ARNT, R. (Ed.). **O destino da floresta: reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia**. – Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Curitiba, PR: Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais, Fundação Konrad Adenauer, 1994, pp. 247-257.

SILVA, C. L.; SOUZA-LIMA, J. E. **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, C.H.R. **Estocolmo’72, Rio de Janeiro’92 e Joanesburgo’02: as três conferências ambientais internacionais**. Boletim Legislativo do Núcleo de Pesquisas e Estudos do Senado, Brasília, n. 6, 2011. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242512>. Acesso em: 04 abr. 2020.

SILVA, M. R. da. **Distribuição do babaçu e sua relação com os fatores geoambientais na bacia do Rio Cocal, estado do Tocantins**. 2008. 91 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SILVEIRA, J S. **A multidimensionalidade da valorização de produtos locais: implicações para políticas públicas, mercado, território e sustentabilidade na Amazônia**. 2009. 392 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável), Universidade de Brasília, 2009.

SIMMEL, G. O problema da sociologia In: BIRNBAUM, P.; CHAZEL, F. (Orgs.). **Teoria Sociológica**. Tradução de Gisela Stock de Souza e Hélio de Souza. São Paulo: Hucitec/EdUSP, 1977, pp. 18-19.

SIMONI, J. Economia solidária e políticas públicas a revitalização do extrativismo: práticas de economia solidária e sustentabilidade. **Revista Mercado de trabalho** – IPEA, v. 42, n. 2, pp. 54-78, 2010.

SOUSA, M. G. da S.; CABRAL, C. L. de O. A narrativa como opção metodológica de pesquisa e formação de professores. **Horizontes**, v. 33, n. 2, pp. 149-158, 2015.

SOUZA, C. **Políticas públicas**: conceitos, tipologias e subáreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002.

SUMMER, W. G. Os costumes. In: BIRNBAUM, P.; CHAZEL, F. (Orgs.). **Teoria Sociológica**. Tradução de Gisela Stock de Souza e Hélio de Souza. São Paulo: Hucitec/EdUSP, 1977, pp. 83-84.

TARROW, S. **O poder em movimento**. Movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea/Enap, 2018, pp. 105-138.

TEIXEIRA, M. A. Biomassa de babaçu no Brasil. In: **Encontro de Energia no Meio Rural**, 4., 2002, Campinas. Anais online ... Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000022002000100032&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 10 out. 2020.

THIOLLENT, M. **Metodologia de pesquisa-ação**. 7^o ed. São Paulo: Cortez. 1996.

TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e pesquisa**, v. 31, n. 3, pp. 443-466, 2005.

VERDEJO, M. E. **Diagnóstico rural participativo**: guia prático DRP. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria da Agricultura Familiar, 2010. 92p.

VIANA, J. P. **Operacionalização da política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade 2009-2013**: há espaço para crescer. Ipea (Texto para discussão), Brasília / Rio de Janeiro, 2015, 36p.

VIDAL, J. P. **Metodologia comparativa e estudo de caso**. Papers do NAEA, Belém, n. 308, ago. 2013.

WEBER, M. A atividade social e as relações sociais. In: BIRNBAUM, P.; CHAZEL, F. (Orgs.). **Teoria Sociológica**. Tradução de Gisela Stock de Souza e Hélio de Souza. São Paulo: Hucitec/EdUSP, 1977, pp. 21-26.

WEBER, M. Comunalização e sociação. In: BIRNBAUM, P.; CHAZEL, F. (Orgs.) **Teoria Sociológica**. Tradução de Gisela Stock de Souza e Hélio de Souza. São Paulo: Hucitec/EdUSP, 1977, pp. 114-117.

WISNIEWSKI, A.; DE MELO, C. F. M. **Babaçu e a crise energética**. Embrapa Amazônia Oriental-Documentos (INFOTECA-E), 1981. 26p.

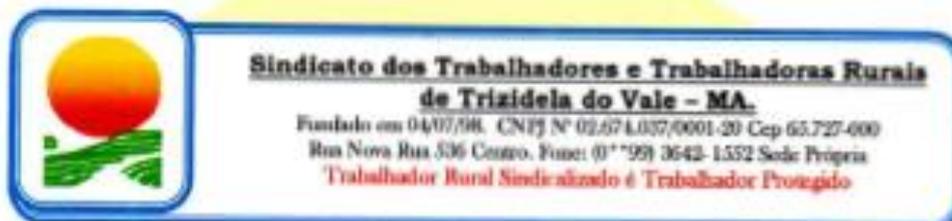
ZAPPELLINI, M. B.; FEUERSCHÜTTE, S. G. O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração. **Administração: ensino e pesquisa**, v. 16, n. 2, pp. 241-273, 2015.

ANEXOS

ANEXO A – Modelo de Ofício de Declaração de Aptidão ao Pronaf.

Declaração de Aptidão ao Pronaf		Secretaria Especial de Agricultura Familiar e de Desenvolvimento Agrário	Secretaria de Agricultura Familiar	Programa Nacional de Fortalecimento do Agricultor Familiar																							
1º ofício: Agricultor Familiar; 2º ofício: Beneficiário		SICM001776 66432965061903 05																									
I - Cadastro do(a) Agricultor(a) Familiar																											
a) Identificação do(a) Agricultor(a) Familiar																											
1º Ofício de CAP: JUANIN LORON COELHO NETAS																											
1. CPF 2. Sexo: Feminino 3. Apêlido: JUANIN 7. RG RG-SE 11. Inscrição do 1º Ofício: Inscrito	2. Nome: JUANIN RUIBERT COELHO NETAS 4. Nome de Mãe 6. CE de Nascimento 8. UF de Nascimento do RG: MA 1. Ofício de Entidade: União Campesina - MA																										
2º Ofício de CAP:																											
13. CPF 14. Sexo 15. Apêlido 16. RG 20. Inscrição do Descontrole	13. Nome 14. Nome de Mãe 17. CE de Nascimento 18. UF de Nascimento do RG 21. País de Nascimento																										
22. Data de Nascimento 23. Nº de processo de homologação recebido no estabelecimento: 4 24. Registro de Descontrole: Não se aplica 25. Endereço: PONTO DO SAZADO 26. CEP: 65007-000 28. CEP 65007-000																											
29. Data de CAP: Descontrole 30. Ofício de Fortalecimento: Estabelecimento 00000																											
31. Endereço: Tracado de São - MA 32. CEP: 65000-000																											
b) Características Sócio-Econômicas do(a) Agricultor(a) Familiar																											
1. Degradação (da) Solo(s) (a) (b) (c) (d) (e) (pertence ao Sindicato Rural ou não) a) CERTAS		2. Cui dignidade (de) possui o local de terra Arrendatário Rural																									
3. Atividade Principal: Agricultura 4. Estado: 5. Cui:		6. Área de Exploração: 1,00 ha																									
7. Área menor ou igual a 4 hectares: Não																											
8. Composição do Valor Bruto e Produção Anual do Estabelecimento Familiar (considerar os últimos 12 meses, a contar de data de preenchimento desta CAP) em R\$ mil:																											
Renda do estabelecimento		Renda da família do estabelecimento																									
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td>Agricultura Familiar</td><td>RS</td><td style="text-align: right;">0,00</td></tr> <tr><td>Outra Agricultura Familiar</td><td>RS</td><td style="text-align: right;">2,500,00</td></tr> <tr><td>Total</td><td>RS</td><td style="text-align: right;">2,500,00</td></tr> <tr><td>Renda da família do estabelecimento</td><td>RS</td><td style="text-align: right;">2,500,00</td></tr> </table>	Agricultura Familiar	RS	0,00	Outra Agricultura Familiar	RS	2,500,00	Total	RS	2,500,00	Renda da família do estabelecimento	RS	2,500,00	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td>Total Família</td><td>RS</td><td style="text-align: right;">0,00</td></tr> <tr><td>Outros</td><td>RS</td><td style="text-align: right;">0,00</td></tr> <tr><td>Total sem desconto</td><td>RS</td><td style="text-align: right;">0,00</td></tr> <tr><td>Total Renda da família do estabelecimento</td><td></td><td style="text-align: right;">2,500,00</td></tr> </table>			Total Família	RS	0,00	Outros	RS	0,00	Total sem desconto	RS	0,00	Total Renda da família do estabelecimento		2,500,00
Agricultura Familiar	RS	0,00																									
Outra Agricultura Familiar	RS	2,500,00																									
Total	RS	2,500,00																									
Renda da família do estabelecimento	RS	2,500,00																									
Total Família	RS	0,00																									
Outros	RS	0,00																									
Total sem desconto	RS	0,00																									
Total Renda da família do estabelecimento		2,500,00																									
9. Número de membros da família e a família e a empresa que desativaram atividades produtivas de modo no estabelecimento: 1																											
10. Número de empregados permanentes contratados: 0																											
11. Há permanência de Siga de trabalho Sim/Não: Sim																											
II - Informações Complementares																											
12. Índice Rural: 1/3 de renda e atividade 1		13. Área do estabelecimento: 1,00 hectare																									
14. Índice ambiental: 2/3 de renda de outros SITES AJUDAS		15. O proprietário do imóvel possui outro imóvel																									
16. Localização do imóvel: PONTO DO SAZADO		17. O imóvel está inscrito no projeto de lei 10.000.000.000.000.000																									
		18. CPF-ICM2 do Projeto de Lei: 04.00.1.000-01																									
III - Declaração do(a) Beneficiário(a)																											
Declaro, sob as penas da lei (art. 300 do código Penal) que os dados acima correspondem à verdade.																											
Local: _____ Data: ____/____/____		<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; width: 150px; height: 100px; margin: 5px;"></div> <div style="border: 1px solid black; width: 150px; height: 100px; margin: 5px;"></div> </div> Polgar direito 1 Polgar direito 2																									
Assinatura: _____																											
Local: _____ Data: ____/____/____																											
IV - Anexado da Entidade Credenciada pelo SEAD																											
Anexo que o(a) titular(es) acima identificado(s) atender(em) aos critérios definidos no Manual de Crédito Rural para enquadramento como beneficiário(s) do Crédito Rural ao amparo Pronaf no Grupo D, Grupo Finc D																											
Inscrição: CPF 02.074.0076000-00		Entidade emissora:																									
Representante: _____ Presidente		Assinatura: _____																									
Assinatura: _____																											
CAPAF - modelo para uso do SEAD/SEAD Modelo Este documento é gratuito MODELO 1.8.2 - GRUPO D Data de Edição 05/09/2014																											

ANEXO B – Modelo de Ofício solicitando subvenção econômica para protocolo de documentações na Conab.



Ofício nº 31 /2019

A Senhora,
Dulcileide de Jesus Costa Cutrim
Superintendente Regional da CONAB – Maranhão

Senhoria Superintendente,

O Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais vem através deste enviar a Vossa senhoria, os processo das extrativistas do povoado Iguara do Programa Garantiam de Preços Mínimos (PGPM-BIO), do município de Trizidela do Vale – MA.

Atenciosamente,


~~_____~~
Maria Eliane da Silva

~~_____~~
Secretaria de mulheres e formação sindical

Trizidela do Vale – MA, 25 de Outubro 2019



ANEXO D – Modelo de ficha e controle da comercialização de amêndoas de babaçu para emissão das Notas Fiscais Avulsas.

	CPF	NOME	KG	Nº INSCRIÇÃO
1.		Marileide Brito dos Santos	496	
2.		Francileide Brito dos Santos	649	
3.		Lindimar Lopes Silva		
4.		Elizabeth de Brito Lustosa	201	
5.		Paula Ceane de Sousa Melo		
6.		Hilda Abrel de Brito	646	
7.		Eleuda Alves de Carvalho Brito	1256	
8.		Roseane Santana dos Santos		
9.		Creuzinir de Brito Bezerra	920	
10.		Clenir Pereira de Brito Silva	1237	
11.		Deusa Soares de Brito		
12.		Maria de Jesus Correa	825	
13.		Misterlandia Silva Brito Pereira	925	
14.		Francisca Maria de Sousa	121	
15.		Maria Jose Reis Mareco de Brito		
16.		Keuly Chaves Lima	279	
17.		Maria Bethania silva Viana Sousa	316	

COMPRADORA: ~~190.159.479-15~~ Rosangela Rimar da Silva/rua nova nº 871 /centro

ANEXO E – Modelo de Documento 5 preenchido, iniciativa C1b – Trizidela do Vale.

Conab		SOLICITAÇÃO DE SUBVENÇÃO DIRETA PARA PRODUTORES EXTRATIVISTAS VIA REPRESENTANTE LEGAL					
Solicito o pagamento de subvenção econômica pela venda de produto extrativo realizada por valor inferior ao preço mínimo estabelecido pelo Governo Federal, conforme regras estabelecidas no Título 35 do Manual de Operações da Conab (MOC).							
N.º	Nome do Beneficiário Extrativista	CPF	N.º da Nota Fiscal	Produto	Quantidade	3% do Valor da subvenção pago ao representant e por despesas operacionais	Assinatura do extrativista concordando com a demanda pela subvenção e com o percentual pago ao representante legal.
01	Francilene da conceição Silva Sousa	██████████	193259660	Amendoa de babaçu	325	3%	Francilene da conceição Silva Sousa
02	Raimunda do Céu Pessoa	██████████	193259959	Amendoa de babaçu	145	3%	Raimunda do Céu Pessoa
03	Maria Antonia de Melo Lopes	██████████	193262328	Amendoa de babaçu	520	3%	Maria Antonia de Melo Lopes
04	Claudiana Santos Sousa	██████████	193259832	Amendoa de babaçu	181	3%	Claudiana Santos Sousa
05	Andreia de Sousa Rocha	██████████	193259694	Amendoa de babaçu	344	3%	Andreia de Sousa Rocha
06	Eva Lino Ferreira	██████████	193269821	Amendoa de babaçu	632	3%	Eva Lino Ferreira
07	Maria Luciane Lima de Sousa	██████████	193262378	Amendoa de babaçu	289	3%	Maria Luciane Lima de Sousa
08	Laurinete de Lima Sousa	██████████	193262391	Amendoa de babaçu	324	3%	Laurinete de Lima Sousa
09	Katianne Neres da Silva Santana	██████████	193262342	Amendoa de babaçu	296	3%	Katianne Neres da Silva Santana
10	Antonia Pereira da Silva	██████████	193259969	Amendoa de babaçu	1301	3%	Antonia Pereira da Silva
11	Maria Rocha de Sousa	██████████	193259684	Amendoa de babaçu	680	3%	Maria Rocha de Sousa
12	Carleane Melo Lopes Sales	██████████	193262317	Amendoa de babaçu	700	3%	Carleane Melo Lopes Sales
13	Antonio Naeldo Silva de Araujo	██████████	193262285	Amendoa de babaçu	313	3%	Antonio Naeldo Silva de Araujo

ANEXO E – Modelo de Documento 5 preenchido, iniciativa C1b – Trizidela do Vale.

TÍTULO 35 – SUBVENÇÃO DIRETA AO PRODUTOR EXTRATIVISTA (SDPE)						
Documento 5 – SOLICITAÇÃO DE SUBVENÇÃO DIRETA PARA PRODUTORES EXTRATIVISTAS VIA REPRESENTANTE LEGAL						
COMUNICADO CONAB/MOCN.º017, DE 14/09/2018						
14	Cleonice da Silva Sousa		Amendoa de babaçu	674	3%	<p><i>Andréia de Sousa Rocha</i> Andréia de Sousa Rocha RG: [REDACTED]</p> <p><i>Eva Lino Ferreira</i> Eva Lino Ferreira RG: [REDACTED]</p>
<p>Nota:</p> <p>1) No caso de produtor extrativista analfabeto, além de sua digital deverá constar no documento a assinatura a rogo de 2 (duas) testemunhas que apresentem nome e n.º de RG (carteira de identidade).</p> <p>2) A quantidade comercializada deve refletir a realidade individual coletada pelo extrativista. As operações de subvenção serão fiscalizadas a qualquer momento, e, qualquer tentativa de fraude será encaminhada às autoridades competentes, gerando possíveis sanções judiciais, civis e penais cabíveis.</p>						
<p>8 Eu Maria Eliane da Silva CPF: 044.901.040-10 declaro estar ciente de que a falsidade nas informações prestadas implicará nas penalidades administrativas do Título 35 do Manual de Operações da Conab (MOC), além das civis e penais cabíveis.</p> <p>Nome da instituição: Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Trizidela do Vale CNPJ: 02.674.037/0001-20</p> <p>Cargo que o representante ocupa: Coordenadora de mulher e Formação sindical</p>						
9. Local e Data Trizidela do Vale 18 de Outubro 2019					10. Assinatura do Representante Legal	
					<p><i>Maria Eliane da Silva</i></p>	

ANEXO F – Modelo de ofício enviado pela Conab aos agentes mediadores com informações sobre pendências.

 **Conab** Companhia Nacional de Abastecimento
 Superintendência Regional Maranhão - Rua dos Sábios, nº 04, Qd. 05, Lotes 04 e 05, Jardim Renascença, São Luís/MA, CEP 43075-260 -
 Tel. (98) 2109-1303 - E-mail: rha.sureg@conab.gov.br

OFÍCIO CONAB SUREG-MA Nº 001426 São Luís/MA, 12 de setembro de 2019

A Senhora
 [REDACTED]
 Secretária de Mulheres e Formação Sindical do STTR de Trizidela do Vale
 Trizidela do Vale/MA

Assunto: **Pendências na documentação da PGPM-Bio.**

Senhora Maria Eliane,

1. Comunicamos que na documentação enviada através dos Ofícios 19/2019, 20/2019, 21/2019, 22/2019, 23/2019 e 24/2019, alusiva ao Programa PGPM-Bio, foram detectadas as seguintes pendências a saber:

a) **M. [REDACTED]** A pendência dessa extrativista que consta na CARTA SUREG-MA nº 000718 de 29/05/2019, foi resolvida, porém apresentou irregularidade na sua DAP em consulta automática realizada pelo sistema junto ao banco de dados do MDA.

b) **[REDACTED]** as extrativistas estão com seus CPFs descritos de forma incorreta no Documento nº 05 (Solicitação de Subvenção Direta para Produtores Extrativistas, Via Representante);

c) **[REDACTED]** as extrativistas estão com seus nomes descritos de forma incorreta no Documento nº 05;

d) **[REDACTED]** as extrativistas estão com seus nomes descritos de forma incorreta nas suas Notas Fiscais;

e) **[REDACTED]** a extrativista está com seu nome descrito de forma incorreta na sua Nota Fiscal e no Documento nº 05;

f) **[REDACTED]**

mdfms

ANEXO G – Modelo de ferramenta elaborada pela agente mediadora C1b com informações de compradores de amêndoas.

Controle dos compradores de coco babaçu

CPF	NOME	ENDEREÇO	BAIRRO	TELEFONE
	Antônio Patrício Filho (maurao)	Povoado Gavião Real	Zona Rural	
	Eduardo Nonato da Silva (edurdim)	Rua Nova Nº414	Centro	(99)98139-623
	Euton Moreira Lima	Rua João Damásio	Centro	(99)98253-6067
	Jose Manoel Romeiro (ze preto)	Rua Santo Antônio dos Oliveiras Nº44		642-2356
	Antônio Fernando Bandeira de Araújo	Rua OtavioPosso	Goiabal	(99)98128-5161
	Jose Joselino Oliveira Silva	Morro dos Caboclos	Zona rural	(99)99212-9942
	Jose Nelton da Silva	Morro dos Caboclos	Zona rural	
	Raimundo de Almeida Araújo	Rua Soraia		(99)98136-9553
	Edilene Nascimento Rodrigues	Morro dos Caboclos	Zona rural	
	Jose Rodrigues de Araujo (Brasil)	Morro dos Caboclos	Zona rural	
	Pedro Marques Lima	Bernardo do Mearim		
	Rosangela Rimar da Silva	Rua nova 817	Centro	
	Jose Edinaldo Rabelo dos santos	Rua Santo Antonio s/n(Peixaria Rabelo)	centro	(99)98275-5482
	Raimundo Gomes Nascimento	Rua Santo Antônio dos Oliveiras		
	Valdir Alexandre de Almeida	Povoado centro do meio dos davi		
	Firmino Alves Moreno Neto	Povoado gavião real	Zona rural	

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário de indicadores de eficácia da PGPM-Bio elaborado para o Médio Mearim.

Questionário de Indicadores de Eficácia
Subprocessos ou sistemas processo de implementação da PGPM-Bio no Médio Mearim
Conjunto de Indicadores – Agente Mediador

I- DIVULGAÇÃO E INFORMAÇÃO (comunicação da CONAB com os agentes mediadores)						
INDICADORES	GRAU DE EFICÁCIA					
	E5	B4	S3	I2	R1	NO0
1. Mediador sabe o que é a PGPM-Bio? (5= conhecem muito bem, 4= conhecem bem, 3= conhecem o suficiente, 2= conhecem pouco, 1= conhecem muito pouco, 0= não conhecem)						
2. Mediador conhece as Normas Específicas do Título - 35? (5= conhecem muito bem, 4= conhecem bem, 3= conhecem o suficiente, 2= conhecem pouco, 1= conhecem muito pouco, 0= não conhecem)						
3. A CONAB já realizou reuniões que contribuiu com as atividades burocráticas relacionadas ao acesso à PGPM-Bio? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= as vezes, 2= mais de uma vez, 1= uma vez, 0= nunca)						
4. Existe um ponto focal na CONAB para sanar dúvidas sobre a PGPM-Bio? (5= sempre disponível, 4= frequentemente disponível, 3= as vezes disponível, 2= pouco disponível, 1= disponível somente em reuniões da CONAB, 0= indisponível)						
5. Mediador contribui, informa e motiva outras pessoas e outros povoados a articularem a PGPM-Bio? (5= mais de 2 pessoas e povoados próximos; 4= mais de 2 pessoas e povoados distantes; 3= uma pessoa e povoado próximo; 2= uma pessoa e povoado distante; 1= não contribui, mas informa e motiva; 0= não contribui, não informa e não motiva)						
6. A CONAB informa o mediador sobre a liberação do recurso da subvenção através de meios de comunicação acessível para o mediador? (5= sim e muito rápido através de meios de comunicação acessíveis para o mediador; 4= sim, apenas através de e-mail; 3= sim, apenas quando solicitado a informação; 2= sim e com próximo ao prazo limite, 1= sim, após o prazo; 0= não são informadas)						
7. A CONAB informa o mediador sobre as pendências na documentação das beneficiárias? (5= sim e muito rápido através de meios de comunicação acessíveis para o mediador; 4= sim, apenas através de e-mail; 3= sim, apenas quando solicitado a informação; 2= sim, com atraso e próximo a liberação do recurso, 1= sim, após a liberação do recurso; 0= não são informadas)						
8. O mediador utiliza a página da CONAB para se informar sobre a PGPM-Bio? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= as vezes, 2= mais de uma vez, 1= uma vez, 0= nunca)						
9. O mediador encontra dificuldades para repassar as informações disponibilizadas pela CONAB para os grupos? (5= nunca, 4= uma vez, 3= mais de uma vez, 2= as vezes, 1= frequentemente, 0= sempre)						

10. Todos os participantes do grupo são informados sobre mudanças no acesso a política? (5= sim, todas e muito rápido, 4= sim, todas e rápido, 3= sim, todas e lento, 2= sim, quase todas e lento, 1= sim, poucas e lento, 0= não são informadas)						
II – CAPACITAÇÃO (para cumprir tarefas na implementação da PGPM-Bio)						
INDICADORES	GRAU DE EFICÁCIA					
	E	B	S	I	R	NO
1. Mediador participou de quantas reuniões sobre a política promovidas pela CONAB? (>4, 4, 3, 2, 1, 0)						
2. Mediador participou de quantos cursos sobre PGPM-Bio ofertados pela CONAB ou outras instituições? (>4, 4, 3, 2, 1, 0)						
3. Mediador participou de quantos cursos sobre gestão ou administração? (>4, 4, 3, 2, 1, 0)						
4. Qual o nível de escolaridade do mediador? (5= superior completo, 4= superior incompleto, 3= médio completo, 2= médio incompleto, 1= fundamental completo, 0= fundamental incompleto)						
5. Como o mediador avalia seu conhecimento de informática? (5= muito bom, 4= bom, 3= regular, 2= fraco, 1= muito fraco, 0= inexistente)						
6. Como o mediador avalia seu conhecimento de contabilidade? (5= muito bom, 4= bom, 3= regular, 2= fraco, 1= muito fraco, 0= inexistente)						
7. Como o mediador avalia sua capacidade de diálogo e negociação? (5= muito eficiente, 4= eficiente, 3= regular, 2= fraca, 1= muito fraca, 0= inexistente)						
8. De que forma o mediador aprendeu o sistema correto de emissão de Notas Fiscais para a PGPM-Bio? (5= cursos de capacitação ofertados pela CONAB, 4= cursos ofertados pelas instituições locais, 3= cursos de capacitação realizados por investimento próprio, 2= com outros agentes mediadores, 1= com os comerciantes, 0= não aprendeu solicita de terceiros)						
9. Mediador recebeu apoio (de escritório, orientação...) do movimento social para operacionalizar a PGPM-Bio? (5= + de 2 tipos, 4= 2 tipos frequentes, 3= 2 raramente, 2= 1 frequente, 1= 1 raramente, 0= nenhum)						
10. Qual o envolvimento do mediador com a Comissão que discute a PGPM-Bio na região? (5= liderança/promotor, 4= membro ativo desde o início, 3= membro ativo recente, 2= participou de mais de uma reunião, 1= participou somente de uma reunião, 0= não participa)						
VIII – GESTÃO DAS ATIVIDADES (atividade burocráticas relacionadas a execução da PGPM-Bio)						
INDICADORES	GRAU DE EFICÁCIA					
	E	B	S	I	R	NO
1. Há quanto tempo mediador organiza documentação relacionada a política? (5= + de 3 anos, 4= 3 anos, 3= 2 anos, 2= 1 ano, 1= menos de um ano, 0= não organiza)						
2. Mediador arquiva a documentação das beneficiárias? (5= organiza toda a documentação de todos os acessos, 4= organizou toda a documentação de apenas de alguns anos de acesso, 3= organizou toda a documentação do último ano de acesso, 2= organizou parcialmente a documentação de todos os acessos, 1= organizou)						

parcialmente a documentação do último ano, 0= não organizou a documentação de nenhum acesso)						
3. Mediador incentiva as beneficiárias a arquivar documentação do acesso enviadas para CONAB? (5= incentivou a organização dos documentos de todos os acessos, 4= incentivou a organização de apenas alguns acessos, 3= incentivou a organização do último ano de acesso, 2= pouco incentivou, 1= dificuldade de auxiliar os grupos na organização dos documentos, 0= nunca incentivou)						
4. Mediador arquiva lista de beneficiárias que recebem o pagamento da subvenção? (5= arquivou de + de 3 anos, 4= arquivou de 3 anos, 3= arquivou de 2 anos, 2= arquivou de 1 ano, 1= arquivou do último ano de pagamento, 0= não arquiva)						
5. Mediador registra o volume de amêndoas produzidas por beneficiário para controle da informação? (5= de todas as beneficiárias e todos os anos de acesso, 4= de todas as beneficiárias e de alguns anos de acesso, 3= de algumas beneficiárias e de alguns anos de acesso, 2= de todas as beneficiárias do último ano de acesso, 1= de algumas beneficiárias do último ano de acesso, 0= nunca)						
6. Mediador arquiva os recibos com volumes de amêndoas preenchidas pelos comerciantes para posteriormente emitir as NF's? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= as vezes, 2= mais de uma vez, 1= uma vez, 0= nunca)						
7. Mediador negocia o valor do serviço prestado com grupo para acesso na PGPM-Bio? (5= não cobra ou sempre negocia e estabelece acordos participativos para investir o recurso em atividades que beneficiem os grupos, 4= sempre pelo valor estabelecido pelo T-35, 3= as vezes negocia com as beneficiárias, mas não exige o pagamento, 2= mais de uma vez negociou com as beneficiárias, mas não exige o pagamento, 1= negocia o pagamento com algumas beneficiárias e exige pagamento, 0 = negociou sempre com todas além da % limite e exige o pagamento)						
8. Mediador realiza a prestação de contas para com as beneficiárias com quem trabalha? (5= a cada operação em reunião, 4= a cada operação em relatório, 3= a cada 6 meses em reunião, 2= a cada 6 meses em relatório, 1= anualmente em reunião ou relatório, 0= não prestou conta)						
9. Mediador faz o controle das suas despesas e organiza os recibos pagos pelos serviços prestados para o acesso a PGPM-Bio? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= as vezes, 2= mais de uma vez, 1= uma vez, 0= nunca)						
10. Mediador considera que o % definido pelas Normas Específicas da CONAB são justas para cobrir as despesas do serviço prestados? (5= justo e mais que suficientes, 4= justo e suficientes, 3= baixas, mas suficientes, 2= baixas e insuficientes, 1= suficientes apenas para as despesas, 0= não cobrem)						
IV – APOIO E CONTROLE DE ATIVIDADES REALIZADAS PELOS COMERCIANTES (agente mediador negocia mecanismos de controle para obtenção das Notas Fiscais)						
INDICADORES	GRAU DE EFICÁCIA					
	E	B	S	I	R	NO
1. Mediador informa os comerciante sobre o que é a PGPM-Bio e as normas de acesso? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= as vezes, 2= mais de uma vez, 1= uma vez, 0= nunca)						

2. Realiza reuniões com os comerciantes envolvidos na assinatura das Notas Fiscais para PGPM-Bio? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= as vezes, 2= mais de uma vez, 1= uma vez, 0= nunca)						
3. Mediador estimula os comerciantes a participarem das reuniões com as beneficiárias sobre a PGPM-Bio e a importância das Notas Fiscais para o acesso à PGPM-Bio? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= as vezes, 2= mais de uma vez, 1= uma vez, 0= nunca)						
4. Mediador trabalha ou operacionaliza com vários comerciantes? (5: + de 8, 4: 7 a 8, 3: 5 a 6, 2: 3 a 4, 1: de 1 a 2, 0: nenhuma)						
5. Com que frequência os comerciantes são informados sobre a necessidade de assinaturas das notas para envio a CONAB? (5= todos os mês para facilitar o controle em tabelas e recibos, 4= três em três meses com controle em tabelas e recibos, 3= seis em seis meses com controle em tabelas e recibos, 2= três em três meses com controle apenas de tabela ou recibos, 1= seis e seis meses com controle apenas de tabela ou recibos, 0= não têm frequência estabelecida)						
6. Mediador fornece recibos e tabelas de controle de volume e datas de comercialização (uma via) para maior controle da emissão das Notas Fiscais? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= as vezes, 2= mais de uma vez, 1= uma vez, 0= nunca)						
7. Mediador orienta aos comerciantes como preencher corretamente os recibos e estimula o preenchimento de tabelas com controle do peso e das datas de fornecimento para comprovar a comercialização do coco? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= as vezes, 2= mais de uma vez, 1= uma vez, 0= nunca)						
8. Comerciante organiza os recibos de compra de amêndoas e tabelas com controle do peso e das datas de fornecimento para melhor controle do mediador? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= as vezes, 2= mais de uma vez, 1= uma vez, 0= nunca)						
9. Mediador negocia pagamentos aos comerciantes pelo serviço de assinatura das Notas Fiscais? (5= nunca, 4= uma vez, 3= mais de uma vez, 2= as vezes, 1= frequentemente, 0= sempre)						
10. Mediador fiscaliza se existe o aliciamento por parte dos comerciantes para compra exclusiva do coco babaçu? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= as vezes, 2= mais de uma vez, 1= uma vez, 0= nunca)						

Conjunto de Indicadores - Beneficiárias

I- DIVULGAÇÃO E INFORMAÇÃO (comunicação dos agentes mediadores e da CONAB com as beneficiárias)						
INDICADORES	GRAU DE EFICÁCIA					
	E5	B4	S3	I2	R1	NO0
1. O grupo sabe o que é PGPM-Bio? (5= conhecem muito bem, 4= conhecem bem, 3= conhecem o suficiente, 2= conhecem pouco, 1= conhecem muito pouco, 0= não conhecem)						
2. O grupo conhece os objetivos da PGPM-Bio? (5= conhecem muito bem, 4= conhecem bem, 3= conhecem o suficiente, 2= conhecem pouco, 1= conhecem muito pouco, 0= não conhecem)						
3. O grupo conhece as modalidades acesso da subvenção? (5= conhecem muito bem, 4= conhecem bem, 3= conhecem o						

suficiente, 2= conhecem pouco, 1= conhecem muito pouco, 0= não conhecem)						
4. O grupo conhece as normas para o pagamento dos serviços prestados pelo mediador? (5= conhecem muito bem, 4= conhecem bem, 3= conhecem o suficiente, 2= conhecem pouco, 1= conhecem muito pouco, 0= não conhecem)						
5. O grupo conhece os anexos e as normas do Título 35? (5= conhecem muito bem, 4= conhecem bem, 3= conhecem o suficiente, 2= conhecem pouco, 1= conhecem muito pouco, 0= não conhecem)						
6. O grupo é informado sobre as mudanças nos anexos e nas normas do Título 35? (5= sim, a CONAB informa o grupo e o mediador em reuniões participativas, 4= sim, a CONAB informa o mediador que repassa para os grupos em reuniões, 3= sim, a CONAB informa o mediador que repassa para o grupo individualmente, 2= sim, através das informações repassadas por mediadores de outras localidades em reuniões com o grupo, 1= sim, através das informações repassadas por mediadores de outras localidades para o mediador do grupo, 0= não)						
7. A CONAB já realizou alguma reunião com o grupo? (5= sim com todo o grupo por iniciativa da CONAB e do grupo, 4= sim com o grupo e com as lideranças por iniciativa da COANB, 3= sim com todo o grupo e sem o mediador por iniciativa da CONAB, 2= sim com todo grupo e por iniciativa do mediador, 1= apenas com o mediador, 0= nunca)						
8. O grupo é informado sobre o pagamento da subvenção pelo mediador? (5= muito rápido, 4= rápido, 3= médio, 2= lento, 1= muito lento, 0= não são informadas)						
9. O grupo é informado sobre erro na documentação enviada à CONAB pelo mediador? (5= muito rápido, 4= rápido, 3= médio, 2= lento, 1= muito lento, 0= não são informadas)						
10. O grupo contribui com a divulgação da PGPM-Bio para outras quebradeiras de coco babaçu? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= às vezes, 2= mais de uma vez, 1= uma vez, 0= evita o contato)						
II – SISTEMAS DECISÓRIOS (grau de descentralização, autonomia e capacidade de gestão)						
INDICADORES	GRAU DE EFICÁCIA					
	E5	B4	S3	I2	R1	NO0
1. Como avaliam as reuniões do grupo com a CONAB sobre a PGPM-Bio? (5= muito participativa e de conteúdo definido pela CONAB junto com os mediadores e o grupo, 4= pouco participativa e de conteúdo definido pelo grupo, 3= muito participativa e de conteúdo útil definido pela COANB, 2= pouco participativa e de conteúdo útil definido pela CONAB, 1= pouco participativa e de conteúdo pouco útil, 0= nunca aconteceram)						
2. Como avaliam as reuniões do grupo com o mediador sobre a PGPM-Bio? (5= muito participativa e de conteúdo definido pelo grupo, 4= pouco participativa e de conteúdo definido pelo grupo, 3= muito participativa e de conteúdo útil definido pelo mediador, 2= pouco participativa e de conteúdo útil definido pelo mediador, 1= pouco participativa e de conteúdo pouco útil, 0= nunca aconteceram)						

3. Com que frequência o mediador se reúne com o grupo? (5= frequência ótima, 4= frequência boa, 3= frequência regular, 2= frequência baixa, 1= frequência muito baixa, 0= nunca se reúne)						
4. Qual a influência do mediador nas definições e decisões sobre as regras gerais do grupo para o acesso a PGPM-Bio? (5= baixa influência, tudo é decidido de forma participativa, 4= muito pequena, tudo é decidido de forma participativa, 3= pequena, o mediador decide e aprova nos grupos, 2= média, o mediador decide e informa o grupo, 1= alta, o mediador decide e informa parte do grupo, 0= muito alta, decide e não informa o grupo)						
5. Como avaliam a participação do mediador nas reuniões com o grupo? (5= muito efetiva, 4= efetiva, 3= regular, 2= inefetiva, 1= muito inefetiva, 0= não se reúne)						
6. Qual a influência do mediador nas definições e decisões sobre a remuneração do serviço prestado? (5= tudo é decidido de forma participativa, 4= baixa influência, tudo é decidido de forma participativa e baseado nas normas do título 35, 3= pequena, o mediador decide e aprova nos grupos, 2= média, o mediador decide e informa o grupo, 1= alta, o mediador decide e informa parte do grupo, 0= muito alta, decide e não informa o grupo em desacordo com as normas da CONAB)						
7. Como avaliam a personalidade do mediador? (5= muito amigável, 4= amigável, 3= indiferente, 4= distante, 5= autoritário, 6= muito autoritário)						
8. Qual a influência do grupo nas definições e decisões sobre quem participa dos grupos? (5= muito grande, 4= grande, 3= média, 2= muito pequena, 1= pequena, 0= não influencia)						
9. Qual a influência do grupo nas definições e decisões sobre as regras gerais para o acesso a PGPM-Bio? (5= tudo é decidido de forma participativa, 4= apenas parte do grupo decide, 3= algumas pessoas decidem, 2= o mediador decide com algumas pessoas do grupo (parentes), 1= o mediador não aceita decisão em grupo, 0= apenas o mediador decide)						
10. Como avaliam a liberdade de opinião? (5= muito grande, 4= grande, média, 3= muito 2= pequena, 1= pequena, 0= não influencia)						
III – PROCESSO DE SELEÇÃO E INCLUSÃO (como ocorre o recrutamento)						
INDICADORES	GRAU DE EFICÁCIA					
	E5	B4	S3	I2	R1	NO0
1. O mediador estimula a entrada de novas participantes? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= às vezes, 2= mais de uma vez, 1= uma vez, 0= evita o contato)						
2. Mediador esclarece o perfil necessário para ser beneficiárias da PGPM-Bio antes do recrutamento? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= às vezes, 2= mais de uma vez, 1= uma vez, 0= evita o contato)						
3. Quais os critérios para seleção de novas participantes para envio de documentação? (5= ser quebradeira de coco atuante e documentação correta, 4= +2, 3= +3, 2= +4, 1= +5, 0= +6)						
4. Qual a opinião das beneficiárias sobre a inclusão de quebradeiras de coco atuantes? (5= muito correto; 4= correto, mas poderia haver exceção; 3= indiferente; 2= equivocado; 1= incorreto; 0= acreditam atender todos sendo quebradeira de coco atuante ou não)						

5. Mediador estimula a participação dos beneficiários atuantes no processo de seleção e recrutamento? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= às vezes, 2= uma vez, 1= nunca pensou, 0= evita o assunto)						
6. Mediador informa e apoia as pessoas recrutadas a providenciarem a documentação necessária para o acesso? (5= esclarece e apoia na obtenção da documentação; 4= esclarece sempre e não apoia; 3= esclarece as vezes; esclarece apenas no primeiro acesso, 2= não esclarece nem no primeiro acesso; 1= evita o contato direto; 0= praticou irregularidades com a documentação)						
7. Mediador inclui pessoas independentes da religião, sexualidade, raça, participação em organizações locais existente na comunidade? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= às vezes, 2= uma vez, 1= nunca pensou, 0= evita o assunto)						
8. Mediador é flexível quanto ao volume de amêndoas para inclusão de pessoas e/ou para emitir as notas fiscais? (5= muito flexível, 4= flexível, 3= indiferente; 2= pouco flexível e estipula o mínimo de volume; 1= rígido; 0= muito rígido e não inclui pessoas)						
9. Mediador seleciona e inclui pessoas de grupos organizados e não organizados? (5= desde o início não faz distinção para incluir pessoas; 4= apenas de grupos organizados para facilitar o controle de inclusão de pessoas; 3= apenas com grupos não organizados, mas que estão em processo de organização; 2= apenas com grupos não organizados para obter controle na inclusão; 1= limita o número de grupos organizados e não organizados; 0= não pretende trabalhar com grupos organizados)						
10. Qual a opinião dos beneficiários sobre a atuação do mediador no processo de seleção e inclusão de pessoas de outros municípios? (5= muito correto, com acompanhamento e executando um bom trabalho; 4= correto, com acompanhamento e apoio de uma liderança local; 3= indiferente; 2= pouco correto, deveria se dedicar apenas a um município; 1= incorreto, não deveria incluir novas pessoas; 0= nunca pensou)						
IV – SISTEMA DE GESTÃO DOS AGENTES MEDIADORES						
INDICADORES	GRAU DE EFICÁCIA					
	E5	B4	S3	I2	R1	NO0
1. Quantas pessoas participam do processo de operacionalização local da PGPM-Bio? (5= +5 pessoas; 4= 5 pessoas; 3= 4 pessoas; 2= 3 pessoas; 1= 2 pessoas; 0= apenas o agente mediador)						
2. Mediador organiza, orienta e supervisiona a documentação pessoal das beneficiárias? (5= orienta, organiza e supervisiona com antecedência; 4= orienta e organiza, mas não supervisiona com antecedência, 3= orienta, mas não organiza e nem supervisiona com antecedência; 2= orienta, organiza, mas supervisiona no processo de envio; 1= orienta e organiza, mas envia sem supervisionar; 0= não orienta, não organiza e não supervisiona, apenas recole a documentação de terceiros)						
3. Quem participa da etapa de envio da documentação? (5= mediador e representante recebem, organizam, supervisionam e levam (ou enviam) a documentação no prazo; 4= apenas o mediador recebe, organiza, supervisiona e envia a documentação no prazo; 3= qualquer pessoa recebe a documentação e entrega para o mediador que organiza, supervisiona e envia no prazo; 2= qualquer pessoa recebe a documentação e entrega para o mediador que organiza, mas não supervisiona e envia no prazo; 1 = qualquer pessoa recebe a documentação e entrega para o mediador que não organiza, não						

supervisiona e não envia no prazo, 0= não existe padrão de organização de documentação para envio)						
4. O mediador informa a importância, observa o vencimento e auxilia os beneficiários a obterem as DAP's? (5= informa, observa o vencimento e/ou auxilia na obtenção; 4= informa e auxilia na obtenção, mas não observa o vencimento; 3= informa e não auxilia na obtenção; 2= não informa, mas auxilia na obtenção, 1= apenas recebe a documentação completa; 0= não sabe desse documento)						
5. 4. O mediador informa a importância e auxilia na emissão das Notas Fiscais? (5= informa e auxilia na obtenção; 4= auxilia na emissão, mas não informa; 3= informa e não auxilia na emissão; 2= não informa e não auxilia, solicita de terceiros; 1= apenas recebe a documentação completa; 0= não sabe desse documento)						
6. Mediador inclui os comerciantes nas reuniões para informar a importância e auxiliar na emissão correta das Notas Fiscais? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= às vezes, 2= uma vez, 1= nunca pensou, 0= evita o assunto)						
7. Mediador influencia na comercialização das amêndoas? (5= nunca; 4= uma vez; 3= as vezes; 2= frequentemente; 1= sempre; 0= evita o assunto)						
8. Mediador e as pessoas beneficiárias atuam como fiscalizadores para evitar problemas no acesso à PGPM-Bio? (5= sempre; 4= frequentemente; 3= as vezes; 2= mais de uma vez; 1= uma vez; 0= nunca)						
9. Mediador orienta e supervisiona as pessoas a fazerem o controle dos volumes de amêndoas fornecidos aos comerciantes que assinam e/ou emitem as notas fiscais? (5= sempre; 4= frequentemente; 3= as vezes; 2= mais de uma vez; 1= uma vez; 0= nunca)						
10. Mediador participa da Comissão da PGPM-Bio e compartilha com os beneficiários? (5= todos os encontros; 4= mais de uma vez; 3= uma vez; 2= conhece, mas nunca participou; 1= conhece e não tem interesse; 0= não conhece)						
V- VIABILIDADE FINANCEIRA E OPORTUNIDADES ECONÔMICAS (sustentabilidade do instrumento)						
INDICADORES	GRAU DE EFICÁCIA					
	E5	B4	S3	I2	R1	NO0
1. Quantas pessoas participam do processo de envio dos processos da PGPM-Bio? (5= +5 pessoas; 4= 5 pessoas; 3= 4 pessoas; 2= 3 pessoas; 1= 2 pessoas; 0= apenas o agente mediador)						
2. Quem arca com as despesas administrativas? (5= os beneficiários através de arrecadação específica 3% ou não tem gasto; 4= os beneficiários através de contribuição definida em reunião; 3= o mediador através de suas fontes financeiras; 2= o mediador estipula um valor por beneficiário; 1= o mediador estipula um valor além dos 3%; 0= o mediador não tem padrão de cobrança pelo serviço)						
3. Quem arca com a etapa da etapa de envio da documentação? (5= o mediador recebe, organiza e leva e/ou entrega para pessoas de confiança, sem custo ou 3% 4= o representante organiza e entrega para o mediador levar, sem custo ou 3% 3= o mediador entrega para terceiro levar (mesma pessoa) e paga pelo serviço, com custo 2= o mediador entrega para outros agentes mediadores para levar, com custo 1= o mediador entrega para pessoas que não estão inclusas no processo para levar, com custo 0= não tem padrão de envio)						

4. Os beneficiários consideram que % é justa para cobrir as despesas? (5= justas e cobrem; 4= justas, mas não cobrem; 3= baixas e não cobrem; 2= altas e não cobrem (governo deveria cobrir); 1= altas, cobrem e sobram; 0= não opinou)						
5. O mediador propõe a criação de fundos alternativos para investir o recurso em outras atividades geradoras de renda? (5= sempre; 4= frequentemente; 3= as vezes; 2= mais de uma vez; 1= uma vez; 0= nunca)						
6. Os beneficiários investem recursos na própria atividade de trabalho? (5= sempre, 4= frequentemente, 3= às vezes, 2= uma vez, 1= nunca pensou, 0= evita o assunto)						
7. Os beneficiários consideram o preço mínimo justo? (5= justos; 4= justos, mas poderia melhorar; 3= suficientes; 2= baixos, poderiam ser melhor; 1= muito baixo; 0= não opinou)						
8. A PGPM-Bio facilita o acesso de outras políticas públicas? (5= facilita o acesso; 4= influencia os beneficiários a buscar informações; 3= estimula o agente mediador a buscar informações e divulgar; 2= pouco estimula os beneficiários e os mediadores; 1= não facilita; 0= não opinou)						
9. Quantas iniciativas são apoiadas pelos agentes mediadores? (5= +3, 4= 3, 3= 2, 2= 1, 1= 0, 0= não apoia)						
10. Os beneficiários arrecadam e investem recurso na própria comunidade? (5= sempre; 4= frequentemente; 3= as vezes; 2= mais de uma vez; 1= uma vez; 0= nunca)						