

O ESTADO E A FLORESTA: UMA REFLEXÃO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE APOIO A PRODUTOS DA SOCIOBIODIVERSIDADE AMAZÔNICA A PARTIR DE UMA EXPERIÊNCIA NA TERRA DO MEIO (PARÁ, BRASIL)

Leonardo Halszuk Luiz de Moura¹

Roberto Sanches Rezende²

Raquel Rodrigues dos Santos³

Maria Augusta Martins Rodrigues Torres⁴

Augusto de Arruda Postigo⁵

Jeferson Straatmann⁶

Fabiola Andressa Moreira Silva⁷

Victor Cabreira Lima⁸

Edione de Sousa Goveia⁹

Os produtos da sociobiodiversidade são importantes para a geração de renda para os povos da floresta, assim como para a conservação do bioma Amazônia. Nesse cenário, políticas públicas específicas para tais produtos podem ajudar a tornar as cadeias mais viáveis e atrativas. Entretanto, atualmente as políticas existentes não logram atingir esse fim de forma satisfatória. Desse modo, o objetivo deste trabalho é, com base no exemplo da Rede de Cantinas da Terra do Meio, no sul do Pará, apresentar e discutir os desafios das políticas públicas de apoio aos produtos da sociobiodiversidade existentes e os mecanismos usados por comunidades locais e parceiros para contorná-los. O debate foca a cadeia de três produtos (borracha, castanha-do-pará e babaçu) e aborda desde políticas de subsídio e financiamento para formação de estoques até a comercialização de produtos nos mercados institucionais e o instrumento que possibilita o acesso dos produtores às políticas – a declaração de aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). As informações apresentadas e analisadas resultam da experiência de técnicos de organização não governamental (ONG), ao implementarem e conduzirem a Rede de Cantinas durante mais de seis anos. A discussão aponta que, devido às especificidades dos povos e das comunidades tradicionais,

1. Técnico do Instituto Socioambiental. *E-mail*: leodemoura@socioambiental.org. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5322582421759018>.

2. Coordenador-adjunto do Programa Xingu. *E-mail*: robertorezende@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8575649974021298>.

3. Doutora em ciências pela Universidade de São Paulo (USP). *E-mail*: raquelrdosantos@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4077740709764864>.

4. Técnica do Instituto Socioambiental. *E-mail*: gutatorres@socioambiental.org. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3606356121805277>.

5. Técnico do Instituto Socioambiental. *E-mail*: augusto@socioambiental.org. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1236596426216724>.

6. Facilitador de redes do Instituto Socioambiental. *E-mail*: jeferson@socioambiental.org. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7339830500421085>.

7. Coordenadora-adjunta do Instituto Socioambiental. *E-mail*: fabiola@socioambiental.org. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1569108026186311>.

8. Assessor técnico do Instituto Socioambiental. *E-mail*: victorcabreira@socioambiental.org. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4352379406763047>.

9. Técnico do Instituto Socioambiental. *E-mail*: edione@socioambiental.org. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4967044568124581>.

as políticas não têm funcionado a contento. Nesse sentido, é feita uma série de recomendações para melhor adequá-las à realidade dos povos da floresta, como a necessidade de diálogo direto e permanente entre a base de produtores, suas instituições de apoio e os criadores e executores de políticas nos diferentes níveis.

Palavras-chave: economia da floresta; povos e comunidades tradicionais; desenvolvimento rural na Amazônia; PNAE; PAA; DAP.

THE STATE AND THE FOREST: A REFLECTION ON BRAZILIAN PUBLIC POLICIES TO SUPPORT AMAZONIAN SOCIO-BIODIVERSITY PRODUCTS BASED ON AN EXPERIENCE IN TERRA DO MEIO (PARÁ, BRAZIL)

The products of the biodiversity and social diversity of Amazonia are important not only for the income generation of the indigenous and traditional people that abide the region but also for the conservation of the forest. Specific state policies aiming these products could enhance the economic viability of them and make them more attractive economic alternatives. But the actual policies are not managing to have these results satisfactorily. The objective of this paper to present and discuss the challenges of the state policies that support the stand forest economy and the tools used by local communities and their partners to tackle them, using as example the Rede de Cantinas da Terra do Meio, in the South of Pará State. The discussion focused on three products: natural rubber, Brazil nut and babassu. It deals with subsidy, financing of stock building, commercialization of the products through institutional markets. Even the instrument that allows producers to access the policies – the DAP – is analyzed. The information presented and analyzed has its origins in the experience of technicians from a non-governmental organization implementing and running the Canteen Network for over 6 years. The discussion points out that, due to the specificities of traditional peoples and communities, till now the policies have not worked satisfactorily. At the end a series of recommendations are made to better adapt the existing policies to the reality of forest peoples, among them the need for a direct and permanent dialogue between the producer base with their supporting partners, and the policy makers and implementers at different levels.

Keywords: forest economy; traditional peoples and communities; rural development in Amazonia; PNAE; PAA; DAP.

EL ESTADO Y LA SELVA: UNA REFLEXIÓN SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEÑAS DE APOYO A LOS PRODUCTOS DE LA SOCIOBIODIVERSIDAD AMAZÓNICA A PARTIR DE UNA EXPERIENCIA EN TERRA DO MEIO (PARÁ, BRASIL)

Los productos de la sociobiodiversidad son importantes para generar ingresos para los pueblos del bosque, así como una estrategia para la conservación de la selva amazónica. Algunas políticas públicas específicas para estos productos pueden ayudar a que sus cadenas sean más viables y atractivas. Sin embargo, las políticas vigentes en la actualidad no han conseguido lograr de manera satisfactoria este fin. El objetivo de este trabajo es, basado en el ejemplo de la Red de Cantinas de Terra do Meio, al sur de Pará, presentar y discutir los desafíos de las políticas públicas existentes en Brasil para apoyar los productos de sociobiodiversidad y los mecanismos utilizados por las comunidades locales y sus colaboradores para acceder a ellas. El debate se centra en la cadena de 3 productos – caucho natural, castaña-de-brasil y babasú – y trata desde las políticas de subsidio y financiamiento de la creación de stock, la comercialización de productos en mercados institucionales e incluso del instrumento que permite a los productores acceder a las políticas - la DAP. La información presentada

y analizada proviene de la experiencia de técnicos de una organización no gubernamental en la implementación y funcionamiento de la Red de Cantinas durante más de 6 años. La discusión señala que, debido a las especificidades de los pueblos y comunidades tradicionales, las políticas no han funcionado satisfactoriamente para este público. Por fin, se hacen una serie de recomendaciones para adecuar las políticas a la realidad de los pueblos del bosque, entre ellas la necesidad de un diálogo directo y permanente. Entre la base de productores, sus instituciones de apoyo y los responsables de la formulación de políticas y los ejecutores de ellas en diferentes niveles.

Palabras clave: economía del bosque; pueblos y comunidades tradicionales; desarrollo rural in Amazonia; PAA; PNAE; DAP.

JEL: Q01; Q18; Q28; Q56.

1 INTRODUÇÃO

Os sistemas de produção realizados por povos tradicionais amazônicos são extensivos e baseados na biodiversidade da floresta, originando os “produtos da sociobiodiversidade”, e as grandes áreas de coletas compensam a baixa densidade das espécies utilizadas. Do ponto de vista socioambiental, essa característica é positiva, pois, ao não causarem impactos negativos sobre a cobertura vegetal, como acontece nos sistemas agrícolas convencionais, os sistemas realizados por aqueles povos colaboram para manter a provisão de serviços ecossistêmicos, que ajudam a regular os regimes hídricos e de temperatura em escala regional, nacional e global. Além disso, geram produtos livres de agrotóxicos e são fonte de renda para a melhoria de vida dos povos da floresta (Villas-Bôas *et al.*, 2018).

Por outro lado, o caráter extensivo desses sistemas de produção impõe desafios econômicos. As grandes extensões percorridas pelos produtores para coleta representam um dos motivos pelos quais os custos de produção do extrativismo são, na maioria dos casos, sensivelmente mais altos que os de produtos similares em sistemas agrícolas intensivos. O fato de que grande parte das comunidades extrativistas da Amazônia vive em lugares de difícil acesso, distantes de qualquer centro urbano e com pouca infraestrutura de transporte, representa outro obstáculo. Tais localidades são percorridas apenas por alguns poucos atravessadores, que viabilizam a comercialização da produção das famílias. Nessas circunstâncias, esses atravessadores têm grande influência sobre a definição dos preços locais dos produtos, remunerando por vezes apenas uma parcela ínfima do preço de mercado pago no centro urbano (Almeida, 1993; Allegretti, 2002).

Desse modo, enfrentando dificuldades logísticas e de competitividade, mas gerando serviços ambientais que vão para além do produto em si, tanto para consumidores diretos como para o público em geral, os produtos da sociobiodiversidade são importantes para geração de renda e conservação da natureza. Políticas públicas específicas para esses produtos podem ajudar a tornar mais viáveis e atrativas as atividades econômicas que mantêm a “floresta em pé”, funcionando como estratégia

integrada para as políticas ambientais e econômicas na Amazônia. No entanto, a experiência de muitas comunidades tem mostrado que as poucas políticas relacionadas a essas cadeias não são acessadas a contento pelos produtores (Moura, 2020).

Partindo do entendimento de que a sistematização de experiência é um instrumento de articulação entre a teoria e a prática, verificam-se as seguintes finalidades: i) obter compreensão mais profunda das experiências para melhorar a prática; ii) compartilhar os ensinamentos da experiência com outras práticas semelhantes; e iii) conduzir à reflexão teórica (Holliday, 2006). Nesse sentido, este artigo tem como objetivo apresentar e discutir os desafios de três políticas públicas de apoio aos produtos da sociobiodiversidade na Amazônia, quais sejam, a modalidade formação de estoque, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); o Programa de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade; e os mercados institucionais. Também são analisados os mecanismos usados por comunidades locais e parceiros para contornar tais desafios, a partir de experiência concreta no sul do Pará. Esse estudo de caso foi feito com a Rede de Cantinas da Terra do Meio, um arranjo produtivo local que se estende por mais de 8 milhões de hectares de floresta e quatro municípios,¹⁰ abrangendo unidades de conservação (UCs) e terras indígenas na região conhecida como Terra do Meio.

O caso da Terra do Meio é emblemático para o debate aqui traçado. A área é cercada pela pressão de atividades relacionadas ao desmatamento e à degradação ambiental, além de grilagem de terras, extração desregulada de madeira e garimpo. Contudo, há uma década, as associações de moradores e suas instituições parceiras têm investido esforços na estruturação de uma cesta de produtos da floresta. Com assessoria técnica dedicada a organizar desde a produção nas localidades das famílias até a entrega da produção para as empresas compradoras, ribeirinhos e indígenas da Terra do Meio têm enfrentado as dificuldades de comercialização e acesso a políticas públicas. As associações ribeirinhas e indígenas e suas instituições de apoio hoje formam a Rede de Cantinas da Terra do Meio, a qual comercializou nos últimos anos centenas de toneladas de uma diversidade de produtos da floresta, tanto *in natura* quanto beneficiados e prontos para o consumidor final. O debate traçado neste texto será focado em três cadeias de produtos inseridas na Rede de Cantinas (borracha, castanha-do-pará e babaçu), no fornecimento desses itens para a alimentação escolar e no instrumento Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

As informações utilizadas para este artigo são: i) o documento pessoal de registro de reflexões sobre o acesso às políticas públicas, alimentado ao longo de cinco anos, elaborado por um dos autores que prestou assessoria direta à Rede de Cantinas; ii) os cadernos de campos dos técnicos de organização não governamental (ONG) e dos pesquisadores que conduziram trabalho de campo

10. Altamira, Anapu, São Félix do Xingu e Senador José Porfírio.

ao longo dos últimos seis anos com a Rede de Cantinas; iii) os relatórios dos projetos do Fundo Amazônia e da União Europeia (UE) dos últimos seis anos; e iv) as atas de encontros dos extrativistas e as cartas elaboradas nesses encontros, as quais foram enviadas a órgãos públicos para pedir soluções para os gargalos da política.

2 POLÍTICAS AMBIENTAIS NA AMAZÔNIA E CADEIAS DE VALOR DA SOCIO-BIODIVERSIDADE

Até 1960, a floresta amazônica se manteve com a cobertura vegetal praticamente intacta. Nas duas décadas seguintes, de 10% a 12% da vegetação original foi bruscamente eliminada (Ab'Saber, 2003). Hoje, esse número beira os 20% e se aproxima das previsões de “não retorno” do ecossistema (Lovejoy e Nobre, 2019).

Nessa longa história de devastação, o período mais significativo de diminuição nas taxas de desmatamento ocorreu entre 2004 e 2012, resultado das três primeiras fases do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDam). Todavia, embora a taxa anual tenha diminuído substancialmente, de quase 30 mil quilômetros quadrados para cerca de 4 mil quilômetros quadrados, devido às medidas de fiscalização e controle que o governo brasileiro impôs às atividades com grande potencial destrutivo, o desmatamento acumulado ultrapassou 110 mil quilômetros quadrados naquele período. A partir de 2013, as taxas voltaram a crescer; em 2019, o desmatamento anual foi maior que o dobro do valor registrado em 2012 pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes).

O principal fator que limitou a efetividade das ações de proteção promovidas pelo PPCDam tem a ver com uma contradição intrínseca às políticas públicas brasileiras. Se, por um lado, o Estado realiza, dentro da política ambiental, investimento em ações de fiscalização e impõe sanções e punições pontuais a determinadas atividades, como casos de exploração ilegal de madeira ou de tráfico de animais silvestres; por outro, dentro da política agrária, o mesmo Estado incentiva generalizadamente o desenvolvimento territorial por meio de atividades não compatíveis com a manutenção da floresta; por exemplo, o plantio de soja e a pecuária extensiva, bem como a regularização de terras griladas, a partir da validação dos títulos, com base no desmatamento da área (Doblas, 2015; Torres, Doblas e Alarcon, 2017). Dessa maneira, ainda que realizasse ações de repressão, o próprio poder público criava incentivos para o desmatamento da Amazônia. Até mesmo dentro do próprio PPCDam, em sua terceira fase, reconheceu-se que, para aumentar a eficácia do combate ao desmatamento, havia a necessidade de complementar as ações de comando e controle com incentivos a atividades produtivas sustentáveis (Brasil, 2012b; Mello e Artaxo, 2017).

O fomento governamental à pecuária na região amazônica ilustra bem a situação. Segundo o levantamento TerraClass, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), a conversão de floresta em pastagem para pecuária é a principal causa do desmatamento da Amazônia, sendo responsável por mais de 60% do total. O Plano Agrícola Pecuário, elaborado anualmente pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), do governo federal, sempre prevê grandes investimentos nessa atividade. Na região centro-oeste do Pará, por exemplo, segundo dados do escritório regional da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) em Altamira, entre janeiro de 2014 e janeiro de 2017, dos R\$ 6.440.035,04 destinados pelo Banco da Amazônia (Basa) ao financiamento de projetos de pequenos e médios produtores rurais, por intermédio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), R\$ 5.926.040,60 foram destinados a projetos de pecuária – isto é, mais de 92% do total.¹¹ Outro exemplo de incentivo público a cadeias predatórias vem da tributação de produtos no estado: enquanto o gado e sua carne possuem isenção total de impostos, os produtos florestais não madeireiros, como o cumaru, o óleo de copaíba e a farinha de babaçu, são taxados integralmente em 12% pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (Jabour, 2016).

No governo do presidente Jair Bolsonaro, o problema das políticas públicas como vetores de desmatamento se acentuou, em razão do sucessivo desmonte da estrutura de fiscalização e da diminuição das ações de comando e controle. Além disso, o governo federal tem adotado uma estratégia de ação que extrapola a operacionalização de políticas públicas, dando apoio aberto a atividades predatórias – e por vezes ilegais –, como o garimpo, a extração de madeira, a conversão de floresta para pasto e a deslegitimação dos direitos de povos e comunidades tradicionais a seus territórios. Tal postura tem funcionado como sinal para o avanço da apropriação e da invasão por parte de atores ligados a cadeias ilegais (Maisonave e Almeida, 2020; Maisonave, 2021).

A perda de floresta causada por esse modelo é não apenas um desastre ambiental, mas também uma grande tragédia social. Povos e comunidades que habitam a floresta por centenas ou até milhares de anos perdem o meio que possibilita seus modos de vida, bem como são forçados a abandonar seus territórios e a se encaminhar para as cidades. Nesse processo, não raramente passam a integrar as estatísticas dentro da massa pobre indiferenciada que habita as periferias dos centros urbanos (Porto-Gonçalves, 2001).

Da mesma maneira que as políticas de comando e controle tiveram efeito limitado na Amazônia, por coexistirem ao lado de incentivos a cadeias predatórias,

11. É importante lembrar que esses dados não incluem o recurso governamental acessado pelos grandes produtores ligados ao agronegócio, cuja disponibilidade de recurso para financiamento é incomparavelmente maior.

o sucesso de áreas protegidas – por exemplo, terras indígenas e reservas extrativistas como mecanismos de proteção e desenvolvimento ambiental e social – depende de incentivos à permanência de povos e comunidades tradicionais em seus territórios e à realização de atividades tradicionais e associadas à conservação. Ou seja, a criação de áreas protegidas como política de conservação somente será realizada integralmente se as cadeias extrativistas se tornarem atrativas para os moradores dessas áreas, criando alternativas reais de renda e orientando a escolha dos indivíduos por determinadas atividades.¹²

Vários programas de governo elaborados nas duas últimas décadas, como o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade – PNPSB (2009), a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e das Comunidades Tradicionais – PNPCT (2007), a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI (2012) e o Plano Nacional de Fortalecimento ao Extrativismo – Planafe (2018), demonstram que parte do aparelho administrativo do governo federal é sensível e capacitada diante da questão socioambiental. Entretanto, os esforços e os avanços desses atores na criação e na implementação das políticas existentes com frequência param na máquina pública, a qual analisa a viabilidade e a efetividade das políticas, desde um paradigma predominantemente econômico, o que apresenta pouca sensibilidade com a questão ambiental.

3 AS EXPERIÊNCIAS DA REDE DE CANTINAS DA TERRA DO MEIO

Com base no exemplo de três produtos trabalhados na Rede de Cantinas, são diagnosticados a seguir os desafios de acesso e aplicação de políticas públicas e os mecanismos de resolução encontrados nesse arranjo produtivo.

3.1 Formação de estoques para a castanha-do-pará

Devido à sua grande disponibilidade por quase todo o território amazônico e a um mercado crescente, a castanha-do-pará é considerada um produto estratégico para a sustentabilidade econômica de áreas de floresta. Contudo, essa condição comercial favorável não tem se refletido necessariamente na base da cadeia produtiva, pois grande parte das comunidades extrativistas vive em lugares de difícil acesso, tendo alguns poucos atravessadores como elo único com o mercado. Na ausência de forte organização comunitária, as famílias extrativistas têm poucas opções para a venda da produção e a compra de mercadorias, com consequente baixa margem para

12. Os incentivos às cadeias do extrativismo podem ainda ter efeitos para além das áreas protegidas, o que motiva famílias de pequenos produtores que habitam assentamentos, propriedades privadas e terras da União a aderirem a cadeias legais e sustentáveis.

negociações ou controle dos preços.¹³ Os preços da castanha tendem a melhorar nos mercados regionais durante a entressafra, mas os extrativistas não aproveitam a melhora de preços, pois, no geral, estão descapitalizados e dependem do dinheiro da venda durante a safra para se abastecer de mercadorias básicas para suas famílias.

Nesse contexto, com os extrativistas enfraquecidos e a política nacional fortalecendo mais as atividades agropecuárias que as extrativistas, mesmo existindo condições favoráveis ao mercado da castanha quando uma área de castanhais é alcançada pela frente de avanço desenvolvimentista, a conversão da floresta em áreas de pastagem, ou monocultivos, acontece facilmente. Um exemplo bem relatado desse processo é a destruição do polígono das castanhas em Marabá, no sudeste paraense (Barreiros *et al.*, 2017; Homma, 2001). Atualmente, os grandes jornais relatam processo similar que acontece no sul do Amazonas (Maisonnave e Almeida, 2020).

A maioria das estratégias para fortalecimento da cadeia da castanha tem como elemento fundamental o estabelecimento de forte organização comunitária para reunir as produções individuais em um estoque comunitário. Todavia, para que a comercialização coletiva seja viável, é preciso que as comunidades disponham de infraestrutura de armazenamento e capital de giro para a formação de estoque, de modo que possam adiantar pagamentos e mercadorias aos produtores no período entre a entrega do produto e o recebimento do pagamento da venda coletiva. Tal estratégia é utilizada para aumentar o poder de negociação de preços com os atravessadores, viabilizar o escoamento da produção local até o centro consumidor, aproveitar o preço da entressafra, ou, ainda, realizar localmente um processo de beneficiamento, agregando valor ao produto.

Para garantir o montante de capital de giro necessário ao volume das safras, muitas vezes, as organizações comunitárias precisam recorrer a empréstimos para incremento sazonal do seu capital. Entretanto, as instituições que representam comunidades isoladas, para as quais há dificuldades básicas, como comunicação e transporte, muito raramente possuem em seu nome qualquer bem que possa ser utilizado como garantia formal para financiamento dentro do sistema bancário. Por esse motivo, foi estabelecida pelo governo federal a modalidade de formação de estoques no âmbito do PAA Estoque, da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

13. No caso da castanha, ao negociar com os atravessadores, os extrativistas amazônicos chegam a receber menos da metade do preço pago pela indústria durante o período da safra. Por outro lado, pagam para o mesmo atravessador até três vezes mais pelas mercadorias que compram em suas localidades, em comparação com os preços dos supermercados das cidades próximas. Em levantamento realizado por Leonardo de Moura em Rondônia, entre 2013 e 2016, verificou-se que o atravessador comprava o quilo da castanha por R\$ 1,50 durante a safra e o revendia na cidade por R\$ 4,00 na entressafra. Do outro lado, os extrativistas adquiriam do atravessador um pacote de 5 kg de arroz por R\$ 30,00, que na cidade custava R\$ 10,00.

O PAA Estoque é uma política pública com a função específica de disponibilizar empréstimos, a juros subsidiados (6% ao ano), para financiamento de formação de estoques de determinados produtos, incluindo a castanha. O próprio estoque formado serve como garantia do empréstimo (Brasil, 2012a). Por meio desse instrumento, a organização de produtores recebe recurso governamental para realizar o pagamento aos produtores no momento em que entregam sua produção ao estoque. Dessa maneira, viabiliza-se a participação de pequenos produtores em grandes contratos, contornando os atravessadores, ou, então, a revenda coletiva da castanha por preço favorável na entressafra, quando já não há excesso de produto no mercado, como apresentado anteriormente.

No entanto, há duas dificuldades principais que inviabilizam o acesso a essa política. A primeira é o nível de exigência burocrática sem adequação às realidades dessas associações de moradores, as quais estão em territórios distantes de centros urbanos e têm dificuldade de acesso a meios de comunicação. Essa adversidade pode ser amenizada quando a comunidade pode contar com ajudas e assessorias técnicas de outras instituições parceiras. O segundo grande gargalo para executar a política é o tempo de execução dos órgãos responsáveis e do banco contratado. Essa demora geralmente ultrapassa o momento produtivo da safra, o que torna a política pública inviável e ineficaz. Em Altamira-PA, a organização não governamental The Nature Conservancy (TNC) apoiou por dois anos, de 2015 a 2016, o Instituto Bepotire Xikrin (Ibkrin), que representa os xikrins da Terra Indígena Trincheira-Bacajá, a pleitear o acesso a R\$ 70 mil para capital de giro a ser direcionado à formação de estoque de castanha pela Conab. Apesar de a castanha possuir mercado garantido e de a associação estar regularizada e preencher todas as exigências para o acesso à política, houve um vai e volta de documentos que fez com que todos os prazos fossem ultrapassados, inclusive o da safra.¹⁴

Desde 2017, a Rede de Cantinas da Terra do Meio, mediante sua representante jurídica, a Associação de Moradores da Reserva Extrativista (Resex) Rio Iriri, vem submetendo projetos de formação de estoque de produtos para o PAA da Conab. Havia a expectativa de uma grande safra em 2018, como de fato se concretizou. Como o ano anterior fora de baixíssima produtividade, os preços, que no início estavam altos (cerca de R\$ 7,00/kg), desabaram conforme a grande oferta se consumava, chegando a R\$ 2,00/kg. A Rede de Cantinas da Terra do Meio tinha um acordo comercial com a empresa produtora de pães Wickbold, que garantia a

14. Na mesma ocasião, a Ibkrin tentou pleitear o recurso para formação de estoque pelo Pronaf, que é executado pelos agentes convencionais do sistema bancário. A documentação necessária era imensa; não foi possível sequer iniciar o processo. Soube-se depois, em conversa com técnicos da Secretária de Agricultura Familiar, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, (MDA) que, no Pará, nunca havia sido executado qualquer projeto do Pronaf para uma pessoa jurídica.

compra de 200 t por R\$ 4,00/kg.¹⁵ Além disso, a Rede fechou uma parceria com a empresa Puro Orgânico, que garantia a compra de mais 100 t por R\$ 5,00/kg.

Essa venda a preços melhores só foi possível porque a Rede de Cantinas levantou, a partir de várias fontes, capital de giro para adiantar mercadorias aos seus produtores durante a safra. Caso contrário, eles entregariam boa parte da produção por R\$ 2,00/kg para atravessadores, de modo a se abastecer no curto prazo. O capital de giro permitiu formar lotes de 40 t para envio às empresas, o que significava mais de R\$ 160 mil adiantados aos extrativistas entre a entrega da produção para a Rede e o envio e o pagamento pela empresa. Entretanto, o recurso de R\$ 48 mil pleiteado ao PAA não pôde ser utilizado devido a atrasos sistemáticos na liberação do financiamento. Em 2019, foi aprovado outro projeto no valor de R\$ 63.750,00, mas, devido a dificuldades de a Conab firmar parceria com os bancos estatais para a execução da política, o projeto ainda aguardava liberação em setembro de 2020. Já na safra de 2020, ao conseguirem a aprovação do projeto de R\$ 100 mil para 25 t de castanha, os assistentes técnicos da Rede de Cantinas buscaram diálogo com os técnicos da Conab, para que estes compreendessem a importância de que o recurso fosse liberado dentro do prazo previsto; caso contrário, deixaria de servir para a safra em curso, que acabaria em maio. A Conab deu a agilidade necessária, mas o processo atrasou no Banco da Amazônia, no qual está parado desde fevereiro até a conclusão deste artigo.

3.2 Borracha natural, custos de produção e políticas incompatíveis

A borracha foi no passado responsável por um dos maiores ciclos econômicos ocorridos na Amazônia. Entretanto, a partir das plantações de seringueiras estabelecidas pelos ingleses na Malásia, ocorreu a redução do custo de produção desse produto, o que causou o desabamento permanente do preço de mercado da borracha e tornou o sistema extensivo praticado na floresta não competitivo economicamente. Hoje, a borracha é uma *commodity* cujo preço é definido internacionalmente; atualmente, gira em torno de R\$ 2,00/kg, sendo produzida principalmente em monoculturas de seringais plantados no sudeste do Brasil, onde a logística é muito mais fácil. Já a borracha natural, extraída e produzida na floresta, tem custo de produção estimado em R\$ 7,00/kg (Imaflora, 2010). Dessa maneira, para que a borracha extrativista se viabilize economicamente diante de seus similares convencionais e com custos de produção bastante inferiores, é necessária uma subvenção que complemente o valor para garantir competitividade. Dentro do PNPSB, foi criado em 2009 um instrumento com esta função: a Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade – PGPM-Bio (Brasil, 2009). Nessa política, por meio de cálculos de custos de produção, é estabelecido preço mínimo para uma

15. Preço mínimo estipulado pela Rede após um estudo dos custos de produção.

lista de produtos. O Estado cobre para o extrativista a diferença entre o valor obtido com a venda de seu produto e o preço mínimo estabelecido. Nesse segmento, o documento utilizado na política para comprovação do preço recebido pelo extrativista é a nota fiscal de comercialização. No caso da borracha, o preço mínimo garantido atualmente é de R\$ 5,42/kg.¹⁶

Teoricamente essa ferramenta, criada em 2009, parece adequada. Entretanto, na região da Terra do Meio, onde, desde 2008, vem sendo realizado um trabalho para a retomada da produção de borracha extrativista, o que já envolve mais de cinquenta famílias, a política nunca foi acessada. A causa está relacionada com uma desarticulação das leis e das normas estaduais e federais. O acesso dos seringueiros da Terra do Meio à PGPM-Bio foi completamente bloqueado, desde sua criação até 2018, por uma norma obsoleta da Secretaria de Estado da Fazenda (Sefa): a pauta da borracha.

Pauta é um instrumento de oneração fiscal que determina o valor mínimo para a emissão de nota fiscal para determinado produto. Esse instrumento é normalmente utilizado de modo a combater a sonegação fiscal e, alternativamente, promover o processamento de um produto dentro do estado, ao onerar sua saída para outro estado. Para a cadeia produtiva, o uso da pauta foi estratégico no passado, quando no Pará se produzia e se processava muita borracha. Atualmente, a produção no estado é ínfima se comparada à dos ciclos da borracha. Não havendo muitos compradores, ou usinas de processamento, a quase totalidade da produção é destinada para outros estados.

Sem considerar essa realidade, a Sefa do Pará mantém para a pauta um preço muito superior ao de mercado, que, até poucos anos atrás, superava o preço mínimo estabelecido na PGPM-Bio. Dessa maneira, a ação da pauta da borracha do estado do Pará não só encareceu o produto de uma atividade tradicional que a sociedade deseja promover, o qual já possui alto custo de produção, como também barrou injustificadamente o acesso pelos seringueiros à política pública federal criada exclusivamente para beneficiá-los.

Na prática, isso aconteceu da seguinte maneira: o preço mínimo garantido pelo governo, por intermédio da PGPM-Bio, em 2015, era de R\$ 4,30/kg. O seringueiro vendia sua borracha por R\$ 1,73 (preço de mercado médio para o ano de 2015, segundo a Associação Paulista de Produtores e Beneficiadores de Borracha – Apabor)¹⁷ e, portanto, tinha direito a receber $R\$ 4,30 - R\$ 1,73 = R\$ 2,57/kg$ de borracha

16. Na prática, a PGPM-Bio funcionaria da seguinte maneira: o preço de mercado da borracha é R\$ 2,00/kg. O preço mínimo estabelecido pelo governo federal é de R\$ 5,42/kg. Apresentando à Conab a nota fiscal de comercialização do produto, o extrativista recebe a diferença entre o preço mínimo e o valor recebido na sua venda, ou seja, $R\$ 5,42 - R\$ 2,00 = R\$ 3,42/kg$.

17. Disponível em: <http://www.apabor.org.br/sitio/referencia/prcoagulo.php>. Acesso em: 9 maio 2021.

comercializada. Entretanto, isso não acontecia, pois a pauta da borracha impedia a emissão de nota fiscal com preço inferior a R\$ 6,00/kg.

Tentando solucionar a situação, entre 2015 e 2016, as associações de extrativistas da Terra do Meio a expuseram em diferentes espaços políticos.¹⁸ Isso pressionou a Sefa a tomar uma atitude – por meio da Portaria Sefa nº 704/2015, o preço da pauta da borracha foi alterado. Entretanto, o desconhecimento da instituição sobre o assunto comprometeu a medida, e, em vez de utilizar o preço de mercado, os técnicos definiram o mesmo valor do preço mínimo da PGPM-Bio; na época, R\$ 4,90/kg. Assim, embora a sobretaxação praticada tenha diminuído um pouco, o acesso ao subsídio garantido continuou bloqueado da mesma maneira.

Em 2017, partindo do correto princípio de que o diálogo com a base da cadeia produtiva poderia fortalecer muito as políticas públicas, a Conab organizou em Santarém um seminário com a participação dos mais importantes atores locais da cadeia da borracha, para tratar dos desafios à implementação do PGPM-Bio na região centro-sul do Pará. Desse modo, as dificuldades discutidas anteriormente foram tratadas com a base produtora. Além de os técnicos da Conab terem calculado, junto com os seringueiros, um novo custo de produção, mais próximo ao da realidade (cerca de R\$ 9,29/kg), para ser adotado na PGPM-Bio do próximo ano,¹⁹ convidaram a Sefa para tratar do problema relacionado à pauta da borracha. A coordenadora da Sefa de Santarém esteve presente, entendeu a questão e se comprometeu a fazer as alterações necessárias para o fim do bloqueio, mas os encaminhamentos pararam em seus superiores.

A partir do mencionado encontro, um grupo de instituições (Conab, Rede de Cantinas, Cooperativa Agroextrativista do Oeste do Pará – Acosper e Cooperativa Mista da Flona do Tapajós – Coomflona) se mobilizou para mudar essa situação e iniciou um novo diálogo com a Sefa. Entretanto, cada vez que o processo avançava dentro da referida instituição, o entendimento equivocado que relacionava o valor da pauta ao preço mínimo do PGPM-Bio voltava à tona, e a discussão era reiniciada. Para a surpresa de todos os envolvidos, nessa situação cheia de idas e vindas, o processo estancou, e a pauta não foi alterada. Nesse momento, o grupo optou por fazer uma representação sobre o tema no Ministério Público do Estado do Pará, para que esse órgão intercedesse na questão.²⁰ Em 2018, enfim,

18. Manifesto da II Semana do Extrativismo da Terra do Meio, planejamento realizado pelo governo do estado no PDRS Xingu e nas apresentações no âmbito do Programa Municípios Verdes.

19. Isso não aconteceu, pois foi barrado no grupo gestor da política pelos representantes dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, pouco sensíveis a esse tipo de assunto.

20. Durante o processo que resultou na queda da pauta da borracha em 2017, o promotor de justiça Antônio Manuel Cardoso Dias, do Ministério Público estadual, apontou que não apenas a sobretaxação ocasionada pela pauta era incorreta, mas também que havia incoerência em taxar um produto que está sendo subvencionado. Todavia, até o momento, ao contrário do que acontece no Acre, onde existe subvenção estadual para borracha, o Pará sobretaxa esse produto e barra o acesso dos extrativistas ao valor completo da subvenção federal.

os seringueiros do Pará puderam ter acesso a uma política pública criada para seu benefício exclusivo. Enquanto não é adotado o custo de produção calculado pela Conab, o qual foi definido com os seringueiros no evento de Santarém, o benefício está sendo acessado especialmente em regiões como Mocajuba, Anajás e Marajó, nas quais as comunidades não têm contratos com empresas que pagam acima do preço do PGPM-Bio atual.²¹

3.3 O babaçu e os mercados institucionais

O babaçu (*Attalea sp.*) é uma palmeira que está presente abundantemente por toda a floresta amazônica. Muitos povos indígenas – como xikrins, araras, arawetés, parakanãs – utilizavam seu mesocarpo como base da alimentação antes do contato com a sociedade envolvente, quando, a partir de então, foi substituído pela farinha de mandioca. Ribeirinhos e seringueiros por toda a Amazônia, até poucas décadas atrás, produziam e consumiam o óleo de babaçu como óleo de cozinha, até o mais barato óleo de soja se tornar facilmente acessível em suas localidades.

Hoje, esses dois produtos do babaçu estão ressurgindo com grande potencial de comercialização, pois não apenas são orgânicos e ricos nutricionalmente (a farinha, em ferro e fibras; e o óleo, em antioxidantes e micronutrientes, como zinco, cálcio e selênio), como também têm impacto muito reduzido sobre a floresta; por isso, representam fontes sustentáveis de geração de renda e melhoria de qualidade de vida para os povos da floresta. Entretanto, além dos desafios organizacionais e de preço discutidos para a borracha e a castanha, os produtos do babaçu ainda enfrentam o desafio de serem desconhecidos por grande parte do público consumidor, de modo que não existe demanda estabelecida para eles. Tal situação gera um paradoxo: sem demanda a produção não é alavancada, mas sem oferta organizada não é possível pensar em contratos grandes o suficiente para estruturar a cadeia do babaçu. Nessa situação, os mercados institucionais, na condição de política pública de incentivo à produção extrativista, podem servir como primeiro passo para a estruturação da oferta dos produtos. A Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, determina que 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a alimentação escolar deve ser destinado à compra direta de produtos da agricultura familiar, o que visa estimular o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

No caso dos povos indígenas e das comunidades tradicionais da Amazônia, a alimentação escolar convencional tem historicamente introduzido e incentivado o consumo de produtos industrializados, incluindo até ultraprocessados, e isso gera problemas. Por um lado, a substituição dos alimentos tradicionais pelos industrializados promove patologias crônicas antes localmente inexistentes, prin-

21. Para que os seringueiros da Terra do Meio possam acessar a política, ela deve ter valor mínimo superior a R\$ 7,00/kg.

principalmente hipertensão e diabetes; por outro, o estilo de vida tradicional vai sendo profundamente abalado em razão do abandono das práticas agrícolas e extrativistas tradicionais, tornando as populações completamente dependentes desse novo tipo de alimento. Nesse contexto, a compra de alimentos pelo PNAE, muito além de beneficiar os pequenos produtores ao remunerar sua produção por preço justo, traz o enorme benefício de substituir nas refeições escolares os alimentos industrializados pelos alimentos tradicionais.

A partir de 2018, a Instrução Normativa nº 2 do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), de março de 2018, determinou que a mesma cota para aquisição de produtos da agricultura familiar fosse estendida a todos os órgãos e entidades da administração pública federal, da mesma maneira que acontece nas escolas por intermédio do PNAE.

Do total de recursos destinados, no exercício financeiro, à aquisição de gêneros alimentícios, pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, pelo menos 30% (trinta por cento) devem ser destinados à aquisição da produção de agricultores familiares, das suas organizações, de empreendedores familiares rurais e dos demais beneficiários da Lei nº 11.326/2006 (Brasil, 2006).

Como as legislações que versam sobre os mercados institucionais trazem como preceito o respeito às realidades locais e preveem a prioridade para compra de produtos regionais, a introdução dos produtos extrativistas pode ser uma boa estratégia para desenvolver e viabilizar cadeias produtivas, compondo demandas que podem chegar a toneladas na rede escolar, nas instituições de assistência social, no sistema de saúde, no sistema carcerário etc.

Entretanto, embora a lei estabeleça obrigatoriedade da realização das chamadas públicas para os pequenos produtores, existem dificuldades que surgem já antes da sua abertura. No geral, os gestores e os técnicos dos órgãos públicos responsáveis pela execução dessas medidas geralmente não possuem contato com organizações representativas de produtores da agricultura familiar e, assim, são incapazes de articular compras para além dos mercados convencionais. Além disso, as exigências burocráticas e sanitárias impossibilitam muitos produtores locais de participarem das chamadas – como a exigência da Declaração de Aptidão ao Pronaf, debatida mais adiante. Aqueles que ainda conseguem acessar essas políticas por vezes terminam com a insatisfação na hora de receberem, pois o longo período entre a entrega e seu pagamento promove uma situação insustentável para os pequenos produtores, geralmente descapitalizados. Por esses motivos, são raríssimas as instituições no país que conseguem cumprir a meta da lei; a maioria delas nem sequer realiza a chamada pública.

Nas áreas protegidas da região do médio Xingu, há uma enorme capacidade produtiva para o babaçu (mais de 50 t nas comunidades que compõem a Rede

de Cantinas), o que o torna excelente oportunidade para a geração de renda no contexto das áreas de floresta, onde as produções são em grande parte sazonais. Em 2016, a Rede de Cantinas da Terra do Meio decidiu investir na abertura e no acesso aos mercados institucionais para esse produto, principalmente para a farinha do mesocarpo.

Como primeira tentativa de acesso, apresentou a farinha de babaçu às nutricionistas das prefeituras de Altamira e Vitória do Xingu, para a realização de testes na preparação de mingau e bolos, os quais seriam introduzidos na alimentação escolar. Durante o processo, descobriu-se que, além de todas as qualidades (ser um produto ecológico e ter alto valor nutricional), o produto possuía rendimento excelente para a preparação de mingau (1 kg de massa de babaçu faz 20 kg de mingau), o que o torna um produto economicamente interessante para as prefeituras. Por esses motivos, os gestores e as nutricionistas aprovaram imediatamente o produto. Seguindo as exigências legais, foi realizado teste de aceitabilidade nas escolas, e o produto foi aprovado para ser introduzido na merenda.

Entretanto, a realização da primeira compra não significou a conclusão do trabalho de inserção do babaçu nesse mercado. Quando o produto foi distribuído nas escolas, a coordenação de alimentação escolar começou a receber relatos de reprovação do alimento. A origem do problema estava relacionada ao fato de ser um ingrediente novo, desconhecido das merendeiras, cujas proporções de uso diferem muito das misturas convencionais. O uso de medidas desproporcionais acarretava textura e sabor não aceitáveis pelas crianças. Enquanto em Altamira a farinha foi excluída da merenda das escolas urbanas e destinada apenas às escolas indígenas e ribeirinhas, em Vitória foi adotada outra estratégia para manter o acesso conquistado: treinar as merendeiras locais para a utilização do produto. Naquele cenário, a Rede de Cantinas convidou duas formadoras de opinião, engajadas nos assuntos de alimentação saudável e merenda escolar, para debater o assunto (Bela Gil, chefe de cozinha e apresentadora de televisão, e Neide Rigo, nutricionista e colunista do jornal *Estado de S. Paulo*). Foi elaborado material para oficinas com as merendeiras e um livro de receitas. Depois, foi promovido entre as merendeiras um concurso de receitas que utilizassem a farinha de babaçu. A partir de então, a relação das merendeiras de Vitória do Xingu com o produto passou a ser muito mais positiva, e as compras foram mantidas para o ano seguinte.

Em 2017, como parte da estratégia de expansão dos mercados institucionais para o babaçu, a Rede de Cantinas convidou a Secretaria de Educação do Estado do Pará (Seduc-PA), com o objetivo de participar de um evento de treinamento de merendeiras para a utilização da farinha de babaçu na merenda escolar. A partir daquele momento, iniciou-se um diálogo com a Seduc-PA para a introdução da farinha de mesocarpo no lanche das escolas estaduais da Grande Belém. Em

2018, foram tomados os passos formais previstos na lei para a introdução de um novo produto: após os nutricionistas institucionais terem aprovado o produto, em seguida organizaram testes de aceitabilidade nas escolas; outra exigência para a inclusão do babaçu na chamada pública. O mingau foi aprovado; entretanto, no momento que seria inserido na chamada pública, houve mudança de governo, e o processo se perdeu. Organizaram-se novos testes no início de 2019, e foram realizadas reuniões com os novos responsáveis pela chamada pública do governo estadual, os quais garantiram que o produto entraria na próxima chamada. O ano passou, e não foi realizada nenhuma chamada. Segundo o Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal do Pará (Cecane/UFGPA), instituição que monitora, no Pará, a execução do recurso do PNAE, desde que a lei está em vigor, a Seduc-PA não tem sido capaz de realizar suas chamadas públicas em tempo hábil para realizar as compras da agricultura familiar no ano letivo.

Outro exemplo é o do 51º Batalhão de Infantaria da Selva (BIS), que tentado realizar chamadas públicas para a aquisição de produtos da agricultura familiar desde 2017. Nas duas primeiras chamadas realizadas, nenhum produtor ou organização se apresentou. Para o mesmo evento de promoção da farinha de babaçu, mencionado anteriormente, a Rede de Cantinas convidou o mencionado 51º BIS, com a intenção de introduzir o produto nas compras institucionais do quartel local. A sargenta responsável pelo processo esteve presente e se entusiasmou com o produto. Desse modo, um teste de degustação do mingau de babaçu foi realizado com sucesso para trezentos soldados. A partir desse ponto, havia o compromisso de que o produto entraria na chamada seguinte. Entretanto, a pessoa responsável pela abertura da chamada foi substituída, e o processo, que estava sendo construído para a compra, se perdeu; o produto acabou não entrando na chamada seguinte.²²

Além da descontinuidade nas relações com interlocutores de instituições públicas e nas trocas de orientação na execução das políticas, outro grande problema é que, na maioria dos casos, essas políticas são executadas da mesma forma que os pregões regulares, o que reduz drasticamente as chances de os pequenos produtores e suas organizações participarem com sucesso. Empresas que participam dos pregões do estado são especialistas no assunto. Geralmente, têm um profissional que providencia todas as declarações e os demais documentos necessários. Destaca-se que o domínio dessas formalidades é um dos elementos mais importantes para quem trabalha com pregões.

22. Sendo um produto conhecido, a castanha beneficiada entrou na chamada em questão. Entretanto, apesar de a chamada ter sido realizada e os contratos, assinados, o quartel não realizou nenhuma compra durante todo o ano de 2019. A Rede de Cantinas e as outras organizações representativas de pequenos produtores que haviam assinado o contrato tiveram prejuízos, pois haviam planejado sua produção de acordo com o contrato.

4 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: PRODUTOS DA FLORESTA *VERSUS* PRODUTOS PROCESSADOS

Situação complicada também acontece com relação às questões sanitárias. Embora exigências rígidas tenham grande sentido no contexto das escolas urbanas, são inadequadas no cenário das escolas de povos e comunidades tradicionais, pois, ao introduzir e fomentar o consumo de produtos industrializados em detrimento daqueles produzidos localmente e consumidos frescos e na forma tradicional, a saúde das crianças é prejudicada, além de serem gerados impactos culturais negativos. Por exemplo, a fiscalização sanitária convencional exige construções em alvenaria, com móveis em aço inox e sistema de exaustão ou de ventilação, chegando até a demandar extintor de incêndios e dedetização anual dos espaços. Dessa forma, nas escolas em áreas isoladas, a exigência de um abatedouro local com selo de inspeção sanitária federal (SIF) inviabiliza a comercialização por produtores locais à base de peixe fresco, que é a principal fonte alimentar proteica de muitos grupos indígenas, e isso favorece a inserção de proteínas enlatadas na merenda escolar. Quando se exige unidade de beneficiamento de polpas de fruta com registro no Mapa, para entrega de polpa na merenda, as crianças, em vez de tomarem açaí, bacaba ou patoá, vão consumir achocolatado e leite em pó. O alvará sanitário faz com que isso aconteça com outros produtos beneficiados de maneira tradicional, como beiju, grolado, berarubu, entre outros.²³

Em Altamira, a Associação Indígena Pyjahyry Xipaya (Aipx), participante da Rede de Cantinas, contava com bastante experiência na comercialização coletiva da produção. Após executar com sucesso um projeto de complementação da merenda escolar com alimentos tradicionais pelo PAA, finalizado em 2018, iniciou com a prefeitura um diálogo sobre a possibilidade de fornecer alimentos tradicionais na merenda das escolas em sua terra indígena. Os argumentos sobre a adequação das normas, somados à confiança que a organização Xipaya passava à prefeitura, fez com que esta firmasse em 2020 um contrato para fornecimento de parte da merenda, incluindo pescado, em duas escolas. A existência de um pequeno capital de giro próprio na associação possibilitou o adiantamento dos pagamentos aos produtores no momento de suas entregas. Tal medida contornou com muita eficiência o problema relativo ao longo prazo para processamento dos pagamentos pela Conab. A iniciativa é tratada como um projeto-piloto, que poderá ser replicado nas outras onze terras indígenas da região.

23. Em 2012, os kayapós da Terra Indígena Kayapó acessaram recurso do PAA, para complementar a merenda das escolas em seu território com produtos locais. Embora a iniciativa tenha sido bastante exitosa, não pôde ser repetida, pois, no ano seguinte, a Conab passou a exigir o SIF para a entrega de peixe no programa, que era o produto central da proposta. Devido a esse tipo de situação no estado do Amazonas, foi criada uma câmara técnica, a Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos no Amazonas (Catrapoa). Esta, com o Ministério Público Federal, vem assumindo papel ativo e tem conseguido fazer o Estado executar o PNAE nas áreas indígenas, ao adaptar as exigências sanitárias à realidade local.

4.1 A Declaração de Aptidão ao Pronaf

Nenhuma análise das políticas de apoio à produção para a economia da floresta estaria completa sem discutir o papel das DAPs no processo.

A DAP é o documento que atesta burocraticamente o caráter familiar à produção de uma família e possibilita o acesso às políticas criadas pelo governo especificamente para esse grupo. Também tem a função de impedir o acesso a essas políticas por indivíduos e instituições que não possuam esse caráter; o documento existe desde 2010 (Portaria nº 17, de 23 de março de 2010, da Casa Civil).

No caso de povos e comunidades que vivem em áreas remotas na Amazônia, a emissão de DAPs foi, por muitos anos, o principal gargalo para acesso a políticas públicas de apoio à produção e à comercialização. Isso aconteceu porque esses grupos não eram contemplados pela assistência técnica e extensão rural (Ater) estatal e porque os órgãos governamentais ligados a eles não assumiram de início a tarefa de emissão da DAP.

Essa situação foi sendo resolvida em âmbito local de diferentes maneiras. Em Altamira, após anos de discussão de um grupo de trabalho, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) local acabou assumindo por um período a tarefa de emissão da DAP para as UCs. Por outro lado, a Fundação Nacional do Índio (Funai) local, por estar sobrecarregada com os assuntos relacionados à construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, nunca cogitou em assumir essa tarefa, ainda que a lei que trata da DAP o permita. Para que os indígenas passassem a ter acesso a políticas públicas como o PAA, por exemplo, foi necessário que a Emater local assumisse a missão de emitir DAPs para os indígenas e, por meio de parcerias, aproveitasse as logísticas de outras instituições para visitar os produtores. Dessa maneira, o tema das emissões foi superado em muitas localidades, e há caminhos claros para aquelas em que a questão ainda não foi resolvida.

Com o passar dos anos, a validade da DAP foi sendo reduzida gradualmente: de seis anos na primeira portaria, em 2010 (Portaria nº 17, de 23 de março de 2010, da Casa Civil), chegou a apenas um ano, em 2018 (Portaria nº 523, de 24 de agosto de 2018). Posteriormente, voltou a dois anos na última portaria (Portaria nº 1, de 29 de janeiro de 2019) devido à repercussão negativa. Dessa maneira, a renovação das DAPs passou a ser um problema para os povos e as comunidades tradicionais que habitam longe da cidade. Quando as DAPs vencem, a renovação acaba tardando semanas e até meses para acontecer. Com isso, o beneficiário acaba perdendo os prazos dos editais de acesso.

O problema se agravou bastante com mudanças no funcionamento das DAPs jurídicas. Inicialmente, o caráter de uma organização beneficiária vinha de autodeclaração, que afirmava que mais de 70% dos seus membros eram compostos

por representantes da agricultura familiar. A partir de 2018, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar passou a exigir a lista de associados para a emissão da DAP jurídica e começou a julgar a porcentagem de agricultores familiares das organizações. Esse procedimento pode parecer correto, por se basear em algo menos subjetivo que a autodeclaração, a qual poderia dar espaço para fraudes fáceis. No entanto, não faz sentido, pois a DAP é um documento facultativo, e grande parte dos produtores rurais que se enquadram na categoria não a possuem, haja vista não ser uma necessidade, mas isso não significa que não pertençam à categoria de agricultores familiares.

Um exemplo mostra como isso acontece na prática: anualmente, a Associação de Moradores da Resex Rio Iriri (Amoreri), composta exclusivamente por ribeirinhos extrativistas, comercializa os produtos de seus associados para as prefeituras de Altamira, Vitória do Xingu e Brasil Novo. No ano passado, uma parte das DAPs individuais dos sócios venceu. Quando a associação foi participar das chamadas públicas, verificou-se que a DAP jurídica estava bloqueada, com a justificativa de que a associação era composta por menos de 70% de extrativistas, o que não era de forma alguma real. Logo, tal entendimento bloqueia indevidamente o acesso dos ribeirinhos às políticas públicas criadas para beneficiá-los.

A situação descrita no parágrafo anterior agravou um quadro de insegurança jurídica para a obtenção de tais medidas pelas associações de pequenos produtores. Assim, o vencimento das DAPs individuais, como não representa a mudança de *status* social de seu proprietário, não deve ter qualquer efeito sobre a validade das DAPs jurídicas, como tem acontecido hoje.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos exemplos relatados e das análises feitas neste trabalho, foi possível observar que, devido às especificidades dos povos e das comunidades tradicionais, as políticas de apoio à produção não têm funcionado nesse contexto específico. Para que isso aconteça, são necessárias regulamentações específicas dentro das políticas existentes ou a criação de novas políticas e/ou modalidades adequadas a essas pessoas.

Financiamentos públicos para a formação de estoques são muito importantes, uma vez que boa parte da produção da floresta é sazonal e possui preços flutuantes, conforme variam a oferta e a demanda dos produtos. Ademais, em contratos coletivos, é necessário adiantar o pagamento aos produtores no momento da entrega da produção para o estoque. Tais financiamentos não podem passar a ser executados pelo sistema bancário, uma vez que este trabalha de acordo com garantias formais, e, na maioria dos casos, povos e comunidades de áreas protegidas não têm bens e propriedades que possam ser registradas em cartório. Para a

execução de tais financiamentos, o estoque deve ser necessariamente considerado como garantia, no mesmo modelo que a Conab vem executando o PAA Estoque há anos. Contudo, existem ajustes necessários para o bom funcionamento desse programa, principalmente no que se refere ao fluxo e ao ritmo de apresentação e execução das propostas. Os editais, que atualmente são realizados uma vez ao ano, durante um mês, devem voltar a ter fluxo contínuo, pois as safras dos produtos da floresta estão distribuídas de maneira diferente ao longo do ano. O processo de análise dos projetos e de liberação do recurso também deve seguir um cronograma preciso, da mesma forma que ocorre com o agronegócio, para que os produtores não percam o tempo exato da colheita.

Em comunidades isoladas de centros urbanos, o cadastro da DAP dos produtores individuais depende, em grande parte, de associações de moradores e cooperativas, e o planejamento para sua emissão envolve grandes custos e tempo para levantamento dos dados. Com a diminuição constante do tempo de validade das DAPs, sem consulta prévia às instituições de base, o Estado acabou por elevar demasiadamente os custos de transação para acesso a determinadas políticas públicas, já que os gastos de confecção e revisão dos cadastros devem ser pagos por produtores e/ou suas organizações. Destaca-se que a DAP não deve, em hipótese alguma, ser uma barreira para os povos e as comunidades tradicionais acessarem as mencionadas políticas. Também é preciso considerar as peculiaridades territoriais e de acesso desses grupos a serviços básicos, bem como a dificuldade de transporte, comunicação e acesso às instituições públicas. Uma solução simples e não onerosa para acessar a DAP nesses casos seria vinculá-la aos cadastros feitos pelas instituições governamentais atuantes nas áreas (para indígenas, a Funai e o Distrito Sanitário Especial Indígena – DSEI; e para as populações de UCs, o ICMBio). Além disso, mesmo nos casos em que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) é o responsável, as DAPs devem ter prazos razoáveis – como seis anos, que foi o prazo inicial do documento) – para evitar processos de renovações que acabam sendo muito custosos às comunidades que vivem em áreas remotas.

Com relação aos mercados institucionais, os órgãos devem ajustar as chamadas públicas para as realidades locais; divulgá-las entre os produtores e suas instituições representativas; e apoiar a realização dos processos de abertura da chamada, bem como de contratação e compra dos produtos da agricultura familiar. Idealmente, esse tipo de chamada pública deveria contar com um profissional que mantivesse relações e orientasse os produtores a passarem pelas formalidades durante todo o processo.

Também deve haver ações do poder público para obrigar os órgãos a cumprirem a cota de 30% de compras da agricultura familiar. O que nossa experiência mostrou é que, muitas vezes, há descontinuidade da execução dessas políticas quando há troca de gestão nos diferentes níveis de governo, ou mesmo quando um único

servidor que estava engajado no processo é substituído. Mais uma vez, os custos de transação para acesso a esses mercados tornam-se muito altos quando o Estado não consegue manter interlocução contínua com as famílias extrativistas e suas organizações, nem é capaz de passar a segurança necessária de que o investimento de tempo, os esforços para divulgação de produtos, os testes de aceitabilidade e a participação nos pregões poderão resultar na aquisição da mercadoria. Muitas vezes descapitalizados, os produtores extrativistas correm risco muito grande ao investir esforços em caminhos que não terão retorno garantido.

Quanto às exigências sanitárias, não devem ser unicamente aplicadas às grandes indústrias, mas adaptadas para atender às realidades locais.

Outro gargalo no acesso às políticas públicas são as divergências entre políticas e legislações nos diferentes níveis de governo. Para alguns produtos, o acesso a programas como a PGPM-Bio acaba sendo prejudicado por certos mecanismos; por exemplo, a pauta da borracha ou a alta incidência de impostos. No caso de produtos da floresta que têm similares convencionais com custo de produção bastante inferior, como a borracha e o óleo de babaçu, o imposto acaba tornando os itens ainda menos competitivos. A desoneração tributária é uma ferramenta comum para outros setores da economia e pode ser acessada algumas vezes por setores que geram externalidades negativas a toda a sociedade. Tal instrumento poderia ser utilizado dentro da política ambiental brasileira, para incentivar as cadeias de produtos da floresta.

Políticas de subvenção a esses produtos devem ser consideradas um tipo de pagamento por serviço ambiental, o que pode ser financiado por taxação de atividades vinculadas à supressão da floresta ou por sistema de incentivo fiscal para indústrias que substituam seus insumos convencionais por insumos da economia sustentável, que geralmente apresentam valores algumas vezes mais elevados.

A solução da maioria dos problemas poderia vir por meio de um diálogo direto e permanente entre a base de produtores, suas instituições de apoio e os criadores e executores de políticas nas diferentes esferas. Isso poderia ser mais facilmente alcançado pela incorporação de representantes de produtores e de técnicos de instituições apoiadoras nos conselhos gestores das políticas que já existem, o que agilizaria o entendimento e o acesso de povos e comunidades tradicionais a essas medidas.

Assim, as políticas públicas de fomento à produção extrativista podem funcionar como complemento à proteção e às ações de comando e controle na Amazônia, conjugando a manutenção da floresta com o desenvolvimento socioeconômico dos territórios.

REFERÊNCIAS

- AB'SABER, A. N. Amazônia brasileira: um macro domínio. *In*: AB'SABER, A. N. **Os domínios da natureza no Brasil**: potencialidades paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003. p. 65-81.
- ALLEGRETTI, M. H. **A construção social de políticas ambientais**: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2002.
- ALMEIDA, M. W. D. **Rubber tappers of the upper Juruá river, Brasil**: the making of a forest peasantry. 1993. Dissertation (Doctoral) – University of Cambridge, Cambridge, 1993.
- BARREIROS, R. M. M. *et al.* A transição histórica das oligarquias da castanha na região de Marabá: redes sociais, hegemonia e transformações no bloco de poder das elites locais entre os anos de 1920 e 1980. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 12., 2017, Niterói, Rio de Janeiro. **Anais...** Niterói, 2017.
- BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, por meio da Lei nº 11.326/2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 9 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade**. Brasília: MMA, 2009.
- BRASIL. Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12. 512, de 14 de outubro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jul. 2012a.
- BRASIL. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAm)**: fase III. Brasília: Casa Civil, 2012b.
- DOBLAS, J. **Rotas do saque**: violações e ameaças à integridade territorial da Terra do Meio (PA). São Paulo: Instituto Socioambiental, 2015.
- HOLLIDAY, O. J. *et al.* **Para sistematizar experiências**. Tradução de Maria Viviana V. Rezende. 2. ed. Brasília: MMA, 2006. 128 p. (Série Monitoramento e Avaliação, n. 2).

HOMMA, A. K. O. **As políticas públicas como indutora da “morte anunciada” dos castanhais no sudeste paraense**. Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2001. p. 1-25.

IMAFLORA – INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA. **Avaliação econômica das principais cadeias de produtos da Sociobiodiversidade da Resex Rio Iriri**: relatório técnico. Altamira: Imaflora; ISA, 2010.

JABOUR, K. S. **Categoria profissional 2º lugar**: tratamento tributário de produtos florestais no âmbito do imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS) regimes aplicáveis e operações tributadas e desoneradas. IV Prêmio Serviço Florestal Brasileiro em Estudos de Economia e Mercado Florestal; Serviço Florestal Brasileiro. Brasília: MMA, 2016.

LOVEJOY, T.; NOBRE, C. Amazon tipping point: last chance for action. **Science Advances**, v. 5, n. 12, 2019. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.aba2949>. Acesso em: 25 maio 2023.

MAISONNAVE, F. Sem repressão, invasores loteiam e até criam canal no YouTube em floresta nacional de Rondônia. **Diário de Cuiabá**, 5 jun. 2021. Disponível em: <https://www.diariodecuiaba.com.br/brasil/sem-repressao-invasores-loteiam-e-ate-criam-canal-no-youtube-em-floresta-nacional-de-rondonia/580677>. Acesso em: 25 maio 2023.

MAISONNAVE, F.; ALMEIDA, L. Esperança de regularização faz com que grileiros transformem castanhais em pasto no AM. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 26 jul. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://temas.folha.uol.com.br/amazonia-sob-bolsonaro/da-castanha-ao-pasto/esperanca-de-regularizacao-faz-com-que-grileiros-transformem-castanhais-em-pasto-no-am.shtml>. Acesso em: 22 set. 2020.

MELLO, N. G. R. D.; ARTAXO, P. Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, v. 66, p. 108-129, 2017.

MOURA, L. H. L. Brazil, nuts and human: mazes to the Amazon Forest conservation. *In*: SARKAR, A. K. (Org.). **Organisms and environment**. 1. ed. Nova Delhi: Educreation Publishing, 2020. p. 79-90.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **Amazônia, Amazônias**. São Paulo: Contexto, 2001. p. 178.

TORRES, M.; DOBLAS, J.; ALARCON, D. F. **Dono é quem desmata**: conexões entre grilagem e desmatamento no Sudoeste paraense. São Paulo: Urutu-branco, 2017.

VILLAS-BÔAS, A. *et al.* As reservas extrativistas da Terra do Meio: uma experiência de desenvolvimento alternativo para a Amazônia. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, Edição Especial: 30 Anos do Legado de Chico Mendes, p. 214-235, nov. 2018.

Data da submissão em: 23 jul. 2021.

Primeira decisão editorial em: 26 jul. 2021.

Última versão recebida em: 3 maio 2022.

Aprovação final em: 24 fev. 2023.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 0103-4138



9 770103 413007

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO