



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E**  
**DESENVOLVIMENTO RURAL – PPG-MADER**

**LUIS ANTONIO VALOIS MORAIS**

**POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS PARA PRODUTOS DA**  
**SOCIOBIODIVERSIDADE (PGPMBio): entre a visão oficial e o olhar das quebradeiras de**  
**coco babaçu, nas microrregiões da Baixada e Médio Mearim/Maranhão**

Brasília

2020

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E  
DESENVOLVIMENTO RURAL – PPG-MADER**

**LUIS ANTONIO VALOIS MORAIS**

**POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS PARA PRODUTOS DA  
SOCIOBIODIVERSIDADE (PGPMBio): entre a visão oficial e o olhar das quebradeiras de  
coco babaçu, nas microrregiões da Baixada e Médio Mearim/Maranhão**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural.

Linha de Pesquisa 2. Políticas Públicas para o Meio Ambiente e o Campo.

Orientadora: Janaína Deane de Abreu Sá Diniz

Coorientador: Stéphane Guéneau

Brasília

Março, 2020

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MEIO AMBIENTE E  
DESENVOLVIMENTO RURAL – PPG-MADER**

**LUIS ANTONIO VALOIS MORAIS**

**POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS PARA PRODUTOS DA  
SOCIOBIODIVERSIDADE (PGPMBio): entre a visão oficial e o olhar das quebradeiras de  
coco babaçu, nas microrregiões da Baixada e Médio Mearim/Maranhão**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural.

APROVADO POR:

---

Janaína Deane de Abreu Sá Diniz, Professora Doutora (UnB – Orientadora)

---

Mônica Celeida Rabelo Nogueira, Professora Doutora (UnB – examinadora interna)

---

Evaristo José de Lima Neto, Professor Doutor (UFMA – examinador externo)

---

Sérgio Sauer, Prof<sup>o</sup> Doutor (UnB examinador suplente)

Brasília/DF, março de 2020

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

MM827Pp

MORAIS, Luis Antonio Valois

POLÍTICA DE GARANTIA DE PREÇOS MÍNIMOS PARA PRODUTOS DA SOCIOBIODIVERSIDADE (PGPMBio): entre a visão oficial e o olhar das quebradeiras de coco babaçu, nas microrregiões da Baixada e Médio Mearim/Maranhão / Luis Antonio Valois MORAIS; orientador Janaína Deane de Abreu Sá Diniz; coorientador Stéphane Guéneau. -- Brasília, 2020.

138 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) -- Universidade de Brasília, 2020.

1. Implementação de Políticas públicas. 2. Quebradeiras de coco babaçu. 3. Sociobiodiversidade. 4. PGPMBio. I. Diniz, Janaína Deane de Abreu Sá, orient. II. Guéneau, Stéphane, coorientador. III. Título.

*Dedico este trabalho às minhas filhas Cinara e Yasmim, as quais dão sentido a minha vida e me motivam a buscar cada dia ser uma pessoa melhor, e onde encontro forças para lutar e sonhar por um mundo mais justo.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer a Deus, pelo dom da vida e a disposição e coragem para lutar e ir em busca dos meus objetivos, depois, a meus pais, Raimundinho e Nazaré, que me ensinaram desde cedo que o conhecimento é a melhor forma de transformar a realidade, e que para conquistar um objetivo temos que acreditar nele, ter determinação e foco, sempre nos fazendo respeitar para sermos respeitados pelos outros.

Gostaria de agradecer também meus ex-chefes no DEX/SEDR/MMA (Pedro Bruzzi, Mauro Pires e Juliana Simões), pela compreensão e liberação da licença do trabalho duramente o período do mestrado, sem a qual esta jornada se tornaria muito mais difícil. Aos colegas de trabalho do extinto Departamento de Extrativismo DEX/MMA, onde tive a oportunidade de aprender muitas lições de vida no convívio diário com colegas e no contato frequente com as populações tradicionais, especialmente com os extrativistas, sou grato pelos anos de convivência, apoio e incentivo de todos (Jacobson Rodrigues, Marcia Franceschini, Gabriel Domingues, Leticia Abadia, Mariana Silva, Paula Sivelli, Rodrigo Medeiros, Tiago Russin, Daniel Barbosa, Vinicius Lima e Edilson Santos).

Agradecer aos colegas de mestrado da turma do PPGMader de 2018, pelo compartilhamento de conhecimentos e experiências e pela convivência nesses dois anos intensos de novas descobertas, expectativas e conquistas e pelas amizades construídas; aos mestres, pelos conhecimentos compartilhados, mas sobretudo pelas lições de vida.

*Muito obrigado* ao pessoal das organizações das quebradeiras de coco, ao MIQCB (Ariana Gomes e Carol), pelo apoio na articulação e indicação de contatos importantes (a Glória e Gislane), coordenadoras regionais na Baixada pela acolhida e articulação de contatos reuniões em São Caetano. A Dona Rosário (presidente da CIMQCB), pela acolhida e organização dos contatos e reuniões em Bom Jesus e pelas conversas esclarecedoras sempre que surgia alguma dúvida, ao Seu Bi, pelo acompanhamento durante a estadia em Bom Jesus. Ao pessoal da ASSEMA (Silvianete, Ronaldo, Valdener, Ricardo, Raimundo Ermínio e Zezão), pelo apoio para articulação com pessoas-chave e para o acesso às áreas durante o período de levantamentos de campo e pelo compartilhamento de informações. Ao casal Dona Helena e Zé Luis, pela acolhida durante a estadia na comunidade de Santana e pela mobilização e articulação das mulheres e acompanhamento na comunidade para as conversas. A Eliane e Paula (STTR de Trizidela do Vale), pela acolhida durante a estadia nas comunidades de Bom Princípio e Moro dos Caboclos, pela articulação das conversas com as mulheres e pelas informações fornecidas.

A Hélia Ferreira e Gláudielma (secretárias de mulheres dos STTRs de Poção de Pedras e Esperantinópolis), articuladoras da Comissão Regional da PGPMBio, pelas conversas e informações.

Aos meus orientadores, Janaína Diniz e Stéphane Guéneau, pela paciência e por me conduzirem na perspectiva do olhar e análise científica, e por evitar que eu me perdesse ou confundisse por um olhar superficial sobre a realidade dos fatos da vida cotidiana.

Finalmente, agradecer às quebradeiras de coco, que são o motivo primeiro deste trabalho, que se dispuseram a deixar seus afazeres e abrir mão de parte do seu tempo para conversar sobre suas vidas, seu trabalho, suas formas de organização e suas estratégias para viabilizar o acesso à PGPMBio. Sem suas valiosas informações e contribuições o trabalho não seria possível. Agradeço também aos compradores de babaçu, pelas informações fornecidas.

*A todos vocês, meus sinceros agradecimentos e profunda gratidão!*

## RESUMO

A presente dissertação visa analisar o processo de implementação da Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPMBio), a partir de estudo de caso das experiências das quebradeiras de coco babaçu e suas organizações, em cinco comunidades que têm acessado regularmente a política, nas regiões da Baixada e do Médio Mearim no estado do Maranhão, a fim de identificar as diferenças de perspectivas entre a visão oficial e o olhar das beneficiárias. O processo de análise se baseou na abordagem sequencial, ou Ciclo de Políticas (*Policy Cycle*), em que a política é dividida em três etapas: formulação, implementação e avaliação, enfocando a etapa da implementação. Nos processos de análise de políticas públicas a literatura tem destacado duas abordagens. Uma que enfatiza a perspectiva vertical, com foco em decisões políticas centralizadas nos extratos mais elevados dos órgãos e agentes com poder de decisão, que é executada de “cima pra baixo” (*top down*). A outra enfatiza as interrelações entre os agentes públicos responsáveis pela execução das ações do Estado e os atores que são impactados pela ação pública, os quais interferem de forma substancial nos resultados da ação, ou até na sua redefinição, numa abordagem de “baixo pra cima” (*bottom-up*). Aborda-se o contexto histórico de construção de políticas que contemplam o uso da sociobiodiversidade a partir de referenciais globais e setoriais, baseados em alianças entre povos tradicionais que lutam em defesa dos seus direitos aos territórios e da conservação da floresta e movimentos ambientalistas. Trata-se do processo de construção da identidade das quebradeiras de coco como sujeitos sociais coletivos e sua afirmação como interlocutor nos Fóruns de debates para construção de políticas públicas direcionadas a Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs). Aborda-se o contexto político institucional de construção de políticas que contemplam o uso da sociobiodiversidade em que atores e temas, até então invisibilizados, passam a se colocar como atores políticos, capazes de fazer com que suas demandas fossem ouvidas pelo Governo Federal. No aspecto de construção da PGPMBio, aborda-se sua perspectiva *Top down* e seu conteúdo incremental enquanto ampliação da PGPM, o que limita seu escopo e alcance. Na gestão, busca-se abordar as atribuições dos órgãos centrais que interferem na gestão, os procedimentos administrativos necessários para viabilizar a liberação dos recursos, os processos de mudança ou ajustes realizados a partir da perspectiva cognitiva dos agentes do nível elevado dos órgãos do Estado. Na implementação foram identificados os principais atores e funções exercidas no processo de articulação para viabilizar o acesso à política. Trata-se ainda do processo burocratização e aumento das exigências, o que dificulta o acesso para os grupos com nível de organização mais frágil. Observa-se a importância da organização social e das instituições com infraestrutura e pessoas capacitadas (organizações facilitadoras) para a facilitação do acesso, em que a ausência destas torna o acesso mais difícil ou deixa as quebradeiras mais receptíveis de serem manipuladas por agentes intermediários.

**Palavras-chave:** Implementação de políticas públicas; quebradeiras de coco babaçu; sociobiodiversidade; PGPMBio.



## ABSTRACT

The present dissertation aims to analyze the Minimum Price Guarantee Policy for socio-biodiversity products (PGPMBio), based on a case study of the experiences of babassu coconut breakers and their organizations, in five communities that have regularly accessed the policy, in the Baixada and Médio Mearim regions in the state of Maranhão. In addition, it seeks to identify the differences in perspectives between the official view and the view of the beneficiaries. The analysis process was based on the sequential approach or Policy Cycle, in which the policy is divided into three stages: formulation, implementation and evaluation, focusing on the implementation stage. The literature has highlighted two approaches for the process of analyzing public policies, one that emphasizes the vertical perspective, focusing on political decisions centered on the highest strata of decision-making bodies and agents, which is performed from top to bottom (Top Down). The other emphasizes the interrelationships between the public agents responsible for the execution of the actions of the state and the actors who are impacted by the public action, which substantially interfere in the results of the action, or even in its redefinition, known as bottom-up approach (Bottom-Up). The historical context of the construction of policies that contemplates the use of socio-biodiversity is presented, using global and sectorial references, based on alliances between traditional peoples (PCTs) who fight in defense of their territorial rights and the conservation of the forest and environmental movements. It is about the process of building the identity of coconut breakers as social collective subjects and their affirmation as an interlocutor in the Discussion Forums for the construction of public policies directed towards the PCTs. The institutional political context of construction of policies that contemplates the use of socio-biodiversity is approached, in which actors and themes hitherto invisible start to position themselves as political actors, capable of making their demands be heard by the Federal Government. As far as the construction of PGPMBio, the Top down perspective and its incremental content are addressed while expanding the PGPM, which limits its scope and reach. In the management, we seek to address the attributions of central bodies that interfere in the process, the administrative procedures necessary to enable the release of resources, the processes of change or adjustments carried out from the cognitive perspective of the agents of the high level of the state institutions. In the implementation, the main actors and the role played in the articulation process were identified in order to enable access to the policy. It is also about the bureaucratization process and the increase of the requirements, which makes the access of groups with a weaker level of organization difficult. It is observed the importance of social organization and institutions with infrastructure and trained people (facilitating organizations) to improve access, in which their absence makes access more difficult or makes coconut breakers more susceptible to being manipulated by intermediary agents.

**Keywords:** Public policies implementation; Babassu coconut breakers; Socio-biodiversity; PGPMBio.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Localização dos municípios em relação às microrregiões e ao Maranhão .....	33
<b>Figura 2:</b> Localização das comunidades em relação aos municípios do Mearim/MA .....	34
<b>Figura 3:</b> Formas mais comuns de acesso ao babaçu na região do Mearim/MA .....	37
<b>Figura 4:</b> Localização das comunidades em relação ao município de Matinha/MA .....	39
<b>Figura 5:</b> Formas mais comuns de acesso ao babaçu na região da Baixada/MA .....	45
<b>Figura 6:</b> Passos dos atos administrativos necessários para viabilizar a subvenção .....	82
<b>Figura 7:</b> Passos que uma quebradeira precisa percorrer para conseguir a subvenção .....	86
<b>Figura 8:</b> Distribuição dos pagamentos da subvenção por produto (%).....	92
<b>Figura 9:</b> Distribuição dos pagamentos da subvenção por estado (%).....	93
<b>Figura 10:</b> Proporção da subvenção na renda obtida com a venda da amêndoa de babaçu, nas regiões do Mearim e Baixada/MA (abril de 2019).....	106
<b>Figura 11:</b> Paisagem de área de pastagem com palmeiras de babaçu adultas, Bom Jesus, Matinha/MA .....	108
<b>Figura 12:</b> Atores com funções importantes para viabilizar o acesso à PGBMBio .....	112
<b>Figura 13:</b> Relação Quantidade produzida – Valor de produção de amêndoa de babaçu .....	116
<b>Figura 14:</b> Relação entre Quantidade produzida – Quantidade paga pela PGPMBio.....	116

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Portarias com orçamento da PGPMBio – Valores aplicados.....	88
<b>Quadro 2:</b> Histórico dos preços mínimos e inclusão de produtos na PGPM-Bio .....	89

## LISTA DE SIGLAS

ACR – Animação dos Cristãos no Meio Rural (Diocese de Bacabal/MA)

ASSEMA – Associação de Áreas de Assentamento do Estado do Maranhão

AMIQCM – Associação do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu

AGERP – Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão

CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica

CEBs – Comunidades Eclesiais de Base

CFP – Companhia de Financiamento da Produção

CGU – Controladoria Geral da União

Conab – Companhia Nacional de Abastecimento

CIMQCB – Cooperativa Interestadual das Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu

CMN – Conselho Monetário Nacional

CNS – Conselho Nacional das Populações Extrativistas

CNPCT – Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e comunidades Tradicionais

CNPT – Centro Nacional de Populações Tradicionais

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CPT – Comissão Pastoral da Terra

DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF

DEX – Departamento de Extrativismo

FUNAI – pela Fundação Nacional do Índio

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e do Recursos Naturais Renováveis

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IMESC – Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPBES – Plataforma Intergovernamental de Políticas Científicas em Serviços de Biodiversidade e Ecossistemas

MAPA – Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento

MCM – Movimento das Catadoras de Mangaba

MF – Ministério da Fazenda

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MIQCB – Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu

MP – Medida Provisória

ONG – Organização Não Governamental

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PDA – Projetos Demonstrativos (Tipo A)

PADEQ – Projetos Alternativos ao Desmatamento e às Queimadas

PCTs – Povos e Comunidades Tradicionais

PDPI – Projetos Demonstrativos de Povos Indígenas

PFNM – Produtos Florestais não Madeireiros

PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos

PGPMBio – Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade

PNB – Política Nacional de Biodiversidade

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNPCT – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

PNPSB – Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade

PNUD – Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPG7 – Programa Piloto para Proteção de Florestas Tropicais do Brasil

PPTAL – Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal

PRONAF – Programa Nacional de Crédito da Agricultura Familiar

RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável

RESEX – Reserva Extrativista

SCA – Secretaria de Coordenação da Amazônia

Sican – Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e demais Agentes

SDPE – Subvenção Direta ao Produtor Extrativista

SEDR – Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SMDH – Sociedade Maranhense de Direitos Humanos

SINTRAF - Sindicato de Trabalhadores na Agricultura Familiar

STTRs – Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais

SUREG – Superintendência Regional da Conab

UCs – Unidades de Conservação

## SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO, DEFINIÇÃO DE PROBLEMÁTICA E OBJETIVOS DA PESQUISA .....	16
1.1 Introdução.....	16
1.2 Problemática .....	20
1.3 Objetivos.....	22
1.3.1 Objetivo geral .....	22
1.3.2 Objetivos específicos .....	22
CAPÍTULO 2 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	24
2.1 Definição das áreas de pesquisa .....	25
2.2 Atores envolvidos no processo de construção e implementação da PGPMBio .....	29
2.3 Coleta de informações em campo.....	30
2.4 Localização e contexto socioeconômico das áreas de pesquisa .....	32
<b>2.5 Sistema socioprodutivo e relações para acesso ao babaçu na microrregião do Mearim</b> .....	<b>33</b>
<b>2.6 Sistema socioprodutivo e relações para acesso ao babaçu na Baixada Maranhense</b> .....	<b>38</b>
CAPÍTULO 3 – ABORDAGEM TEÓRICA DE CONCEITOS UTILIZADOS NA PESQUISA .....	48
3.1 Conceitos básicos para formulação e análise de políticas públicas.....	48
3.2 Diferentes perspectivas na abordagem de políticas públicas.....	51
3.3 Abordagem das categorias extrativismo, agroextrativismo e sociobiodiversidade .....	54
3.4 Categoria povos tradicionais - quebradeiras de coco babaçu sujeito político de identidade coletiva.....	58
CAPÍTULO 4 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITO TERRITORIAIS E USO DA SOCIOBIODIVERSIDADE .....	64
4.1 Alianças entre povos da floresta e ambientalismo e a construção de políticas públicas de direitos territoriais.....	64
4.2 Os debates em torno da Conferência Rio-92 e os desdobramentos sobre as políticas de uso da sociobiodiversidade .....	67
CAPÍTULO 5 – O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA PGPMBio: diferença de percepção entre os gestores públicos e os atores locais.....	74
5.1 A construção da PGPMBio como incremento da PGPM convencional.....	74
5.2 Estrutura de governança da PGPMBio .....	79
5.3 Exigências burocráticas para acesso à PGPMBio .....	83
5.4 O processo de implementação da PGPMBio.....	87
5.5 Organização dos grupos para viabilizar o acesso à PGPMBio.....	93
5.5.1 Breve caracterização do perfil das famílias entrevistadas .....	94
5.6 Estratégias dos grupos para acessar à subvenção .....	95
5.7 Percepção das quebradeiras de coco sobre a PGPMBio e sua implementação .....	104
5.8 Desempenho da PGPMBio e relação com a cadeia do babaçu .....	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	118

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	127
APÊNDICE .....	135

## CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO, DEFINIÇÃO DE PROBLEMÁTICA E OBJETIVOS DA PESQUISA

### 1.1 Introdução

A pesquisa busca analisar o processo de implementação da Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPMBio) a partir da experiência empírica de organização vivenciada pelas quebradeiras de coco babaçu (*Orbygnia phalerata*) e as suas organizações representativas ou parcerias, que exercem o papel de “facilitadoras” do processo para acesso à política, em cinco comunidades rurais agroextrativistas, nos municípios de São Luís Gonzaga e Trizidela do Vale, na microrregião do Médio Mearim, e município de Matinha na microrregião da Baixada no estado do Maranhão.

As políticas de apoio à valorização de atividades extrativistas no Brasil desenvolvidas por populações tradicionais, considerando uma perspectiva de uso sustentável e conservação dos recursos da sociobiodiversidade, são relativamente recentes. Surgem a partir da luta, ascensão e afirmação política de movimentos sociais até então considerados invisibilizados, como os chamados “povos da floresta”, situados entre o final da década de 1970 e início dos anos de 1990, a exemplo dos seringueiros (ALMEIDA, 2012; ALLEGRETTI, 2002); e das quebradeiras de coco babaçu (ALMEIDA, 2008).

Até então as ações de políticas públicas que contemplavam cadeias de Produtos Florestais não Madeireiros (PFNM) estavam voltadas para atender demandas dos setores agroexportadores, destinadas, sobretudo, ao mercado externo, a exemplo dos ciclos econômicos da borracha (*Hevea brasiliensis*) (ALLEGRETTI, 2008) e do pau-rosa (*Aniba rosaeodora*) (HOMMA, 2008), ambos na região Amazônica; na exploração da carnaúba para produção de cera e pó cerífico na região Nordeste (AFONSO, 2012); ou da denominada economia do babaçu no Maranhão (MAY, 1990; MESQUITA, 1998).

Para Allegretti (2008), a mudança de perspectiva, que confere uma nova visão aos chamados “povos tradicionais” e sua forma de manejo dos recursos naturais, se deve à convergência de dois fatores importantes que ocorrem no contexto global: uma nova visão sobre relevância das florestas tropicais para a proteção do clima do planeta e o reconhecimento do papel das populações ou comunidades tradicionais na gestão e proteção dos recursos naturais, o que, segundo a autora, possibilitou a construção de uma aliança estratégica entre movimentos



ambientalistas urbanos tradicionais, nos âmbitos nacional e internacional; e os movimentos dos chamados “povos da floresta”, especialmente o movimento dos seringueiros da Amazônia.

Nesse contexto, as pautas gerais de defesa do meio ambiente empreendidas pelos movimentos ambientalistas ganham uma dimensão social local concreta, ao passo que a luta dos povos tradicionais em defesa do território e da floresta como espaço de sua reprodução socioeconômica e cultural ganha importância e dimensão ambiental global, estabelecendo-se assim um novo paradigma na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

Esse processo ganha novo impulso, a partir de 2003, com a mudança política institucional e ascensão ao Poder Executivo federal de forças políticas mais permeáveis ao discurso de combate à desigualdade social como baseado em um novo paradigma de desenvolvimento. A partir de então o Governo Federal adota um discurso voltado para a inclusão social e superação da pobreza.

Dessa forma, atores e temas, até então invisibilizados ou com pouco poder de influência política para fazer chegar suas demandas até as esferas mais elevadas de poder com capacidade de decisão, como populações ou comunidades tradicionais e produção extrativista, passam a ter aderência e interlocução com essas esferas decisórias do governo e começam a entrar na agenda pública.

Esse novo contexto político institucional possibilita a construção de espaços, que na visão de Grisa (2010), podem ser entendidos como fóruns de construção de ideias, os quais são definidos por Fouilleux (2003; 2000 Apud Grisa 2010a) como “espaços mais ou menos institucionalizados, mais ou menos especializados, regidos por regras e dinâmicas específicas, nos quais grupos de atores debatem diferentes visões de mundo” (FOUILLEUX, 2003, *apud* GRISA, 2010a, p. 87). Assim, cada fórum de produção de ideias “é o espaço onde são produzidas diferentes representações sobre as políticas públicas, as quais variam segundo interesses, identidade, relações de poder e instituições”. (FOUILLEUX, 2003 *apud* GRISA, 2010a, p. 87). Esses novos espaços possibilitaram a interlocução e diálogos entre atores sociais e políticos emergentes e representantes do governo. Entre os fóruns de produção de ideias, pode-se citar a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais<sup>1</sup>, a qual tornou-se o espaço de discussão, articulação e mediação das demandas de políticas públicas de desenvolvimento sustentável para os denominados “povos e comunidades

---

<sup>1</sup> 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, e passa 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.

tradicionais”, entre os quais os segmentos extrativistas (quebradeiras de coco babaçu, seringueiros, entre outros) estão inseridos.

Um dos resultados da interação entre os representantes dos segmentos de povos e comunidades tradicionais e membros do Governo na CNPCT foi a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), por meio do Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, coordenada, à época, pelos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Meio Ambiente (MMA). Entre os objetivos específicos da PNPCT estava:

Apoiar e garantir a inclusão produtiva com a promoção de tecnologias sustentáveis, respeitando o sistema de organização social dos povos e comunidades tradicionais, valorizando os recursos naturais locais e práticas, saberes e tecnologias tradicionais. (BRASIL, 2007).

Os novos atores políticos buscam estabelecer uma associação entre o discurso de combate à pobreza e o uso sustentável dos recursos naturais. Isso se manifesta na articulação institucional entre MDS e MMA na coordenação da CNPCT, responsáveis respectivamente no âmbito do Governo Federal pelas políticas de combate à pobreza e inclusão social e ambiental. Isto se reflete na interlocução com as organizações dos movimentos sociais integrantes da CNPCT que representavam os segmentos extrativistas, 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).

Essa articulação interinstitucional partia do pressuposto de que os índices de pobreza e vulnerabilidade social das populações tradicionais no meio rural seriam mais altos do que os registrados entre a população rural em geral, que por sua vez são mais elevados do que os da população urbana; bem como da ideia de que as populações tradicionais seriam propensas a uma “cultura da preservação” (DIEGUES, 1999). Nesse sentido, seriam pessoas que formam grupos que vivem em harmonia com o ambiente natural tendo alta dependência dos recursos naturais para sua reprodução sociocultural e desenvolvem atividades de baixo impacto ambiental.

Dessa forma, a implementação de política pública nos moldes da PGPMBio visava unir dois objetivos considerados importantes para os atores políticos, tanto gestores públicos como lideranças extrativistas. Ou seja, a perspectiva de ações de combate à pobreza, garantido uma renda mínima aos extrativistas, a partir da definição de um preço mínimo aos produtos extrativos, bem como de preservação ambiental por meio do incentivo e valorização do uso sustentável dos recursos naturais, baseadas em práticas de manejo de baixo impacto ambiental

desenvolvidas por comunidades tradicionais extrativistas. Portanto, consistia em uma ação que se baseava num discurso de promoção do desenvolvimento sustentável, ao aliar ações e combate à pobreza e inclusão social o uso sustentável dos recursos.

A criação da PGPMBio ocorre num ambiente político institucional favorável à expansão das políticas públicas de combate à pobreza, ancorada também em um discurso de desenvolvimento sustentável, que se fundamenta no pressuposto de que as populações tradicionais habitantes do meio rural (Unidades de Conservação, Terras Indígenas, Territórios Quilombolas, ribeirinhos, etc.) tenderiam a fazer uso sustentável dos recursos naturais existentes nessas áreas.

De acordo com o relatório (IPBES, 2019)<sup>2</sup>, as terras ocupadas por comunidades indígenas e povos tradicionais representam 35% das áreas formalmente protegidas em escala global; no entanto, apesar de apresentar níveis elevados de preservação da natureza, essas áreas vêm sofrendo pressão do avanço de atividades como agricultura, pecuária, mineração, geração de energia, o que ameaça os sistemas tradicionais desses povos e a conservação dos recursos.

Dessa forma, a PGPMBio busca contemplar no seu objetivo duas dimensões consideradas importantes no discurso político predominante no Governo Federal à época, a garantia de renda ao extrativista, aliada à proteção ambiental, partindo do pressuposto de que o extrativista faz uso racional e sustentável dos recursos:

Proporcionar, por meio de subvenção econômica, o pagamento de um bônus ao produtor extrativista que comprovar a venda de produto extrativo, por preço inferior ao mínimo fixado pelo Governo Federal, fomentando, assim, a proteção ao meio ambiente por meio de seu uso racional. (MOC/Conab - Título 35, 2018, p. 1).

O período compreendido para análise vai de 2009, ano que começou a execução da PGPMBio, até 2018, envolvendo, portanto, um espaço temporal de uma década de execução da política. Embora o tempo não seja tão longo, entende-se que já seja possível perceber, a partir do confronto com as concepções teóricas adotadas para análise de políticas públicas, a perspectiva adotada pela agência executora e as características do processo de implementação e suas consequências no desdobramento da política para os beneficiários, bem como a percepção destes sobre a política e os arranjos sócio-organizativos construídos por eles em busca de melhores resultados na implementação da política pública.

Assim, busca-se compreender a perspectiva e a estrutura oficial de gestão da PGPMBio, coordenada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) a partir de uma

---

<sup>2</sup> Relatório de avaliação global dos serviços de biodiversidade e ecossistemas, da Plataforma Intergovernamental de Políticas Científicas em Serviços de Biodiversidade e Ecossistemas (IPBES, 2019).

abordagem *top down* (de cima para baixo) e a interrelação com os processos sócio-organizativos desenvolvidos pelas quebradeiras de coco babaçu e suas organizações, que buscam desenvolver estratégias para acessar a política a partir das suas perspectivas, muito mais próximas de uma abordagem *bottom-up* (de baixo pra cima) ou de teorias de coalização de interesses ou jogo dos atores no processo de implementação. Busca-se entender igualmente como essas perspectivas se encontram, convivem ou se sobrepõem, e quais as consequências disso no processo de implementação.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, além das Considerações Finais: no primeiro capítulo são apresentados a introdução, a problemática e os objetivos. No segundo, os procedimentos metodológicos, em que são discutidos meios utilizados e a formas de obtenção e análise das informações. No terceiro, tem-se a abordagem teórica de conceitos utilizados na pesquisa, em que são discutidas as perspectivas dos modelos nos processos de implementação de políticas públicas – modelo *top down* e *bottom-up* – e as perspectivas de abordagens – cognitiva, neoinstitucionalista ou rede de atores. No quarto capítulo, busca-se fazer uma contextualização histórica do processo social e político de construção de políticas públicas que contemplam o uso da sociobiodiversidade, e que antecederam o processo de construção da PGPMBio. No quinto capítulo, são apresentados os resultados do trabalho de campo e análise dessas informações e, finalmente, as Considerações Finais sobre a pesquisa.

## **1.2 Problemática**

As ciências sociais tem se dedicado ao estudo das relações entre povos tradicionais e uso da sociobiodiversidade feita por estes, a partir de diferentes abordagens, como: a construção de identidades de sujeitos sociais coletivos a partir da relação com os territórios e com os recursos naturais, alicerçadas em valores comuns, a exemplo de segmentos tradicionais como seringueiros retratados por Almeida (2012), Allegretti (2002) e Francesco *et al.* (2017); das quebradeiras de coco babaçu, conforme Almeida (2008), Figueiredo (2005), Rêgo e Andrade (2006) e Lima Neto (2007); como detentores de sistemas tradicionais socioprodutivos agroextrativistas complexos, alicerçados em valores culturais e espirituais, que conformam tais sistemas como descrito por Rêgo (1999); Silva e Miguel (2014) sobre o sistema agroextrativistas no bioma Amazônico; ou no bioma Cerrado (DAYRELL, 1998; CARRARA, 2007; NOGUEIRA; FLEISCHER, 2005; NOGUEIRA, 2009); na perspectiva da inserção em cadeias produtivas a partir de produtos da sociobiodiversidade explorados por esses grupos tradicionais (AFONSO, 2012); como detentoras de conhecimento tradicional ancestral associado à utilização da biodiversidade, contribuindo assim para a construção da própria

biodiversidade (DIEGUES, 1999; CARNEIRO DA CUNHA, 2007; COELHO DE SOUZA, 2010), ou ainda na perspectiva econômica clássica, baseada numa visão de ciclos econômicos (HOMMA, 2012; MAY, 1990).

Diferentemente de tais abordagens, mesmo podendo-se utilizar de tais conceitos – populações tradicionais, agroextrativismo, sociobiodiversidade – uma vez que estão associados a implementação da política –, buscaremos compreender os processos de organização construídos pelas quebradeiras de coco babaçu para viabilizar o acesso à PGPMBio e sua relação com a gestão oficial da política, a partir de sua agência de execução em âmbito nacional e na interlocução com os agentes da Superintendência Regional, os chamados burocratas de nível rua (OLIVEIRA, 2012) e como a interlocução com os interessados interfere na implementação e nos resultados da política.

Os estudos que tratam especificamente da PGPMBio ainda são restritos e estão focados nos problemas e dificuldades para acesso por parte das comunidades agroextrativistas à política, dando destaque para o aspecto da informação (divulgação) e burocratização dos processos para implementação da política; no desempenho no processo de execução ou ainda sobre as potencialidades e espaço para expansão (VIANA, 2015; LIMA; CARDOSO JÚNIOR; LUNAS, 2017), bem como análise econômica da eficácia da política e da equidade do seu alcance entre o público beneficiário (SOUZA, 2018).

Dessa forma, no nosso entendimento há uma lacuna nas análises da implementação, ora focadas nos processos públicos institucionais e nas suas exigências dos mecanismos burocráticos que dificultam um melhor desempenho na execução (VIANA, 2015); ou como oportunidades não aproveitadas pelos extrativistas de determinadas regiões (LIMA; CARDOSO JÚNIOR; LUNAS, 2017).

Assim, a presente pesquisa busca contribuir com a análise da implementação, a partir do olhar das quebradeiras, sobre a gestão oficial, e como os arranjos sócio-organizativos construídos pelos grupos na busca de ações que lhes proporcionem melhores condições de acesso e apropriação da política são levados em conta pela gestão oficial no processo de implementação, e como a inter-relação entre essas duas perspectivas – a oficial e a das quebradeiras – interagem no processo de implementação, ampliando ou restringindo os resultados e impactos da política.

Portanto, buscamos analisar o processo de implementação da PGPMBio a partir do entendimento de alguns conceitos utilizados para análise de processos de elaboração e implementação de política públicas, tais como: abordagem sequencial ou ciclos de políticas públicas (NAJBER; BARBOSA, 2006; LIMA; D'ASCENZI, 2013; RUA, 2012); modelos de

análise sequencial de políticas públicas, perspectiva - *top down* (de cima pra baixo) e *bottom-up* (de baixo pra cima); atuação dos burocratas de nível de rua e seu papel no processo de implementação das políticas; discricionabilidade dos atores e sua legitimidade no processo de tomada de decisões (OLIVEIRA, 2012).

O processo de organização dos grupos para acesso às políticas públicas e perspectiva de construção de redes baseado na lógica da reciprocidade, uma vez que nos grupos existe perspectiva de colaboração, essa lógica percebe o indivíduo integrante do grupo como um potencial colaborador, que deve receber sanção caso frustre a expectativa coletiva (SABOURIN, 2010).

Assim, buscou-se compreender, a partir de determinada abordagem ou perspectiva estatal, levada a cabo pela agência de execução da PGPMBio, em que medida a perspectiva de construção e gestão da política tem impactado na sua implementação. De outra parte, busca-se também entender se a interferência dos atores beneficiários tem provocado alterações de curso na política, de modo a produzir adaptações, deixando-a mais próxima das expectativas e necessidades das beneficiárias.

### **1.3 Objetivos**

#### **1.3.1 Objetivo geral**

Analisar o processo de implementação da PGPMBio no segmento extrativista das quebradeiras de coco babaçu, buscando identificar as diferenças de perspectivas entre a visão oficial e o olhar das quebradeiras.

#### **1.3.2 Objetivos específicos**

- Identificar quais fatores normativos ou de gestão interferem na implementação da PGPMBio que dificultam ou facilitam sua execução, a partir da perspectiva dos beneficiários;
- Identificar em que medida os arranjos sócio-organizativos desenvolvidos pelas comunidades são levados em conta pelos gestores oficiais e contribuem com os ajustes e adaptações que melhorem sua implementação;
- Analisar se os arranjos sócio-organizativos construídos pelas quebradeiras de coco favorecem o acesso à PGPMBio e fortalecem alternativas próprias de desenvolvimento das comunidades.



## CAPÍTULO 2 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa visou realizar uma análise qualitativa do processo de implementação da PGPMBio, da relação entre a perspectiva da gestão oficial conduzida pela Conab a partir do nível nacional e regional (estadual) e os arranjos organizativos e alianças construídas pelas quebradeiras de coco e suas organizações como estratégia para acesso à política, buscando compreender como se dá a apropriação e (re)significação da política pelas quebradeiras de coco e suas famílias, e quais as estratégias desenvolvidas por elas para se apropriarem da política pública como instrumento de valorização do extrativismo do babaçu.

De acordo com Gil (2002), as pesquisas podem ser classificadas quanto ao objetivo, em: exploratória, descritiva e explicativa, porém esse não é um processo rígido, tendo em vista que, em função das suas especificidades, algumas pesquisas podem não se enquadrar perfeitamente num ou noutro modelo da classificação e contemplar vários itens ao mesmo tempo. Contudo, o autor ressalta a importância da classificação, porque, a partir dela, pode-se definir melhor o delineamento da pesquisa, que por sua vez ajudará a delimitar os procedimentos técnicos para coleta e análise dos dados.

Com base nesse entendimento, a presente pesquisa pode ser vista como de natureza qualitativa. Quanto ao objetivo, pode ser classificada como exploratória. No que se refere ao planejamento, foi adotada a perspectiva flexível, uma vez que esta possibilita a coleta de dados de fontes diversas e a análise de múltiplas variáveis em relação ao problema estudado. Quanto aos procedimentos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental e o estudo de caso.

Gil (2002) afirma que o estudo de caso é adequado em estudos exploratórios e descritivos, mas também é adequado em estudos que buscam respostas relativas a causas de determinados fenômenos específicos.

A “unidade de caso” pode ser entendida como um indivíduo, um grupo social, uma comunidade, um processo social, um papel ou função social; pode também ser definida do ponto de vista do tempo ou espaço geográfico ou de um acontecimento. Para o autor, delimitar “a unidade de caso” é sempre uma tarefa complexa, uma vez que traçar o limite do objeto, seja ele físico, biológico ou social, bem como sua totalidade, é sempre uma construção teórica. “Não existem limites concretos na definição de qualquer processo ou objeto.” (GIL, 2002, p. 138). Corroborando com o seu ponto de vista, Goode e Hatt (1969), citado por Gil (2002, p. 138), afirmam que “mesmo o animal vivo é uma construção, e o ponto onde termina o animal e começa o meio é arbitrariamente definido”.



Os estudos de caso podem variar de acordo com os objetivos da pesquisa, sendo que os estudos de caso coletivos visam estudar as características de uma população, e por meio de seus membros aprofundar os conhecimentos do universo ao qual pertencem.

Na compreensão de Gil (2002), no que se refere às coletas de dados, o estudo de caso é um dos delineamentos de pesquisa mais completos, ou seja, os dados podem ser obtidos de documentos, por meio de entrevistas, depoimentos, observações e análise de artefatos físicos.

No entanto, a maior dificuldade metodológica do estudo de caso refere-se à análise e interpretação dos dados, uma vez que esse tipo de estudo se vale de procedimentos variados de coleta de dados e, dessa forma, necessita igualmente se utilizar de diferentes modelos de análises, compatíveis com os dados coletados, adequados para preservar a totalidade da unidade social estudada.

Dessa forma, é recomendada a construção de quadros de referenciais teóricos desde o princípio para minimizar o perigo de interpretações enviesadas, a partir de “falsas certezas” do pesquisador que podem conduzir a conclusões distorcidas (GIL, 2002).

## **2.1 Definição das áreas de pesquisa**

A área de abrangência da pesquisa envolve cinco comunidades rurais em três municípios do estado do Maranhão (Bom Jesus e São Caetano, em Matinha; Santana, em São Luís Gonzaga e Bom Princípio/São José e Morro dos Caboclos, em Trizidela do Vale), sendo o primeiro município na microrregião da Baixada Maranhense e os outros dois na microrregião do Médio Mearim.

Cabe esclarecer que a definição do tema de pesquisa – implementação da PGPMBio com foco no babaçu – e a área de abrangência, microrregiões da Baixada Maranhense e Médio Mearim – está relacionada ao conhecimento e envolvimento histórico do pesquisador com o tema, tanto individualmente, como também enquanto atuação profissional, uma vez que exercia atividades relacionadas aos sujeitos sociais beneficiários da política objeto de estudo.

Como indivíduo sou oriundo da microrregião da Baixada Maranhense, assim, a percepção da realidade e dos problemas enfrentados pelos sujeitos sociais que trabalham com o agroextrativismo do babaçu se insere nesse contexto histórico. Dessa forma, a visão do sujeito pesquisador em relação aos problemas e à perspectiva de análise, estão mediados por uma percepção construída a partir dessa realidade sócio-histórica.

Ao longo de minha experiência profissional tive a oportunidade de atuar, por quase uma década, em organização da sociedade civil (Cáritas Brasileira) entre o final da década de

1980 e meados dos anos 90, em apoio aos movimentos dos trabalhadores rurais, nas lutas desses em defesa do direito à terra, período em que as organizações sociais que hoje atuam com o movimento das quebradeiras de coco estavam sendo construídas (MIQCB, ASSEMA), isso me permitiu ter uma noção (geral) dos problemas enfrentados pelas quebradeiras de coco babaçu, no Maranhão, antes mesmo de conhecer a PGPMBio.

Mais recentemente já atuando como servidor público na condição de Analista Ambiental no Departamento de Extrativismo do Ministério do Meio Ambiente, pude acompanhar por mais de cinco anos (2012 a 2017) a implementação da PGPMBio, exercendo a função de uma espécie de secretário informal do Grupo Gestor da PGPMBio<sup>3</sup>, espaço onde eram debatidas as questões gerais relacionadas à articulação para implementação da política (orçamento, novos produtos, preço mínimo, limites, etc.).

Essas circunstâncias históricas me possibilitaram uma condição de observador privilegiado tanto em relação ao conhecimento do processo social de construção dos movimentos sociais das quebradeiras de coco babaçu, como em relação às articulações institucionais para implementação da PGPMBio.

A participação no Grupo Gestor me permitiu acesso às discussões no âmbito desse colegiado sobre as questões referentes à gestão da política, além do acesso a documentos oficiais relativos à temática (atas de reuniões, relatórios, planilhas, portarias, etc.).

Com base nessa visão geral e preliminar, e na decisão de buscar compreender melhor os problemas e dificuldades para implementação, uma vez que o desempenho, tendo em vista que a execução orçamentária sempre foi considerada baixa, e as dificuldades para o acesso à PGPMBio, partindo-se da perspectiva dos atores beneficiários, ou seja, a partir do olhar das extrativistas, definiu-se o foco, em termos de escolha de um segmento extrativista ou de um produto, dado que a PGPMBio contempla atualmente 17 produtos<sup>4</sup>. Contudo, ao longo desses 10 anos de execução, somente extrativistas que trabalham com 13 produtos<sup>5</sup> foram contemplados com a subvenção e alguns deles de forma pontual e com valores baixos.

---

<sup>3</sup> Grupo Gestor PGPMBio instituído pela Portaria Interministerial n.º 311, de 19 de agosto de 2010, era constituído pelo Ministério do Meio ambiente (coordenador), Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Conab, visava coordenar as ações voltadas a comercialização de produtos oriundos do extrativismo obtidos por agricultores familiares enquadrados nos termos do art. 3º da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, ou por suas cooperativas e associações.

<sup>4</sup> Produtos/espécies amparados pela PGPMBio: Frutos de açaí, semente de andiroba, amêndoa de babaçu, castanha de baru, borracha extrativista, frutos de buriti, cacau extrativo, castanha-do-brasil, carnaúba (cera e pó cerífico), juçara, murumuru, macaúba, mangaba, pequi, fibra de piaçava, pinhão e umbu.

<sup>5</sup> Produtos que já foram contemplados com subvenção da PGPMBio ao longo da execução: frutos de açaí, semente de andiroba, amêndoa de babaçu, borracha extrativista, frutos de buriti, cacau extrativo, castanha-do-brasil, macaúba, mangaba, pequi, fibra de piaçava, pinhão e umbu.

Assim, devido à dispersão das áreas dos produtos contemplados, tornava-se inviável trabalhar com vários produtos, em função do pouco tempo disponível e de questões operacionais e logísticas que inviabilizavam o acesso a vários segmentos extrativistas em um espaço curto de tempo, sendo necessário priorizar um segmento extrativista ou um produto e uma área de abrangência mais restrita.

Dessa forma, acabei optando pelo produto amêndoa de babaçu, levando em conta basicamente três variáveis consideradas importantes. A primeira questão refere-se ao volume e constância no acesso à PGPMBio. A amêndoa de babaçu é o produto com maior volume de recursos acessados na PGMPBio, mantendo uma trajetória ascendente de acesso à política desde sua criação (2009 até 2018).

De acordo com dados da Conab (SOUZA, 2019), desde o início da execução da PGPMBio, em agosto de 2009, até dezembro de 2018, foram aplicados no pagamento de subvenções, recursos em torno de R\$ 47,1 milhões de reais, contemplando 13 produtos. Do total pago no período, mais de 45,86% foram destinados ao pagamento da amêndoa de babaçu, com o valor de R\$ 21,8 milhões. Desse volume, mais de 99,7% foram destinados ao estado do Maranhão (R\$ 21.796.610,00)<sup>6</sup>, com destaque para alguns municípios da microrregião do Médio Mearim.

O segundo ponto refere-se à organização social associada ao extrativismo do babaçu. Existe um sujeito social de identidade coletiva construído ao longo das últimas ou quatro décadas, com grande relevância política para os movimentos sociais do campo, que abrange os estados do Maranhão, Piauí, Tocantins e Pará, articulado em diversas organizações de mulheres quebradeiras de coco babaçu, que têm como expressão maior o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB).

Terceiro, a definição dos locais levei em conta também – comunidades que têm nível de organização social e que tiveram acesso frequente à política no período –, além de questões de ordem práticas, ou seja, as possibilidades de articulação e mediação com as lideranças das áreas pesquisadas, em função da relação de conhecimento anterior com as organizações que possuem interlocução com as comunidades, o que me facilitou o acesso às pessoas-chave dispostas a fornecer informações sobre os processos organizativos dos grupos e os meios de acesso à PGPMBio.

O conhecimento prévio do tema e das organizações que atuam nas áreas possibilitou a realização de contatos e articulações preliminares com pessoas dessas organizações, o que

---

<sup>6</sup> Só houve pagamento de subvenção à amêndoa de babaçu em outros estados além do Maranhão, nos anos de 2011 e 2012: Piauí, com R\$ 1.000,26, e Ceará, com R\$ 60.121,94, respectivamente.

facilitou a articulação com as comunidades e o apoio logístico para o acesso às áreas e pessoas consideradas chave nessas localidades.

Inicialmente, foi mantido contato pessoal em Brasília com técnico da ASSEMA por ocasião de encontro do projeto Bem Diverso<sup>7</sup>, para conversar sobre a proposta da pesquisa.

Posteriormente, foram mantidos contatos via e-mail e aplicativos de mensagens com a Secretária Executiva da ASSEMA, que se dispôs a contribuir na articulação com grupos que são assessorados ou que mantêm diálogos com a referida instituição, sugerindo o contato com o grupo de mulheres da comunidade Santana, no município de São Luís Gonzaga. Esse grupo possui histórico de organização interna e tem mantido uma constância na realização de operações de acesso à PGPMBio. Foi sugerido também manter contato com a Secretaria de mulheres do STTR de Trizidela do Vale, tendo em vista que esse sindicato articula e coordena vários processos de grupos no município, por meio da referida secretaria, para acesso das mulheres à subvenção.

Da mesma forma, mantive contato pessoal, em Brasília, com o senhor Paulo da comunidade quilombola Bom Jesus, Matinha/MA, oportunidade em que ele participava de seminário de encerramento de projeto de cooperação BRA 08/012 MMA/PNUD, por meio do qual a comunidade tinha recebido apoio para o desenvolvimento de ações de gestão territorial e ambiental na comunidade. Posteriormente, mantive contato por meio de aplicativo de mensagens com a senhora Maria do Rosário, liderança da comunidade e Presidente da Cooperativa Interestadual das Mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu – CIMQCB –, entidade que funciona como o “braço” comercial do MIQCB.

Se por um lado o conhecimento anterior com organizações que atuam nas áreas poderia facilitar as articulações, como de fato facilitou, por outro, poderia direcionar as entrevistas para determinadas pessoas, ocasionando um certo viés nas repostas e nos resultados. Para evitar possíveis direcionamentos na escolha das pessoas a serem entrevistadas e, assim, viés nos resultados, utilizou-se da técnica “bola de neve”, que será explicada de forma mais detalhada no item “Procedimentos Metodológicos”.

Após as primeiras articulações, passarei a organizar e conversar com os interlocutores sobre a programação para a pesquisa de campo e elaboração do roteiro para as entrevistas.

---

<sup>7</sup> Projeto Bem Diverso – projeto desenvolvido em parceria ente Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e o Programa da Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) com apoio do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF) que visa contribuir para a conservação da biodiversidade por meio do apoio a ações de manejo sustentável da biodiversidade e de sistemas agroflorestais (SAFs), implementadas em parcerias com órgãos de governo e organizações da sociedade civil, em seis Territórios da Cidadania, nos biomas: Amazônia, Cerrado e Caatinga. Para mais informações, consultar: <http://www.bemdiverso.org.br>.

Partindo do entendimento de que a entrevista parcialmente estruturada “é guiada por relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso” (GIL, 2002, p. 117), é importante que o entrevistador tenha a capacidade de registrar as reações do entrevistado às perguntas feitas, uma vez que as expressões não verbais deste podem ser de grande utilidade para análise da qualidade e do sentido das repostas.

O roteiro constou de questões sobre histórico da pessoa/família na comunidade, situação fundiária do território/comunidade, sistema e forma de organização do trabalho, fontes de manutenção da família (trabalho, programas sociais, aposentadoria), formas de organização da comunidade, participação da família nas organizações e nas decisões da comunidade, participação dos jovens na comunidade e nas atividades de produção, de apoios institucionais recebidos pelo comunidade, usos e aproveitamentos do babaçu, comercialização do babaçu, relação entre as quebradeiras e os compradores, organização para acesso à PGPMBio e dificuldades, expectativas futuras em relação à PGPMBio e a atividade do extrativismo do babaçu.

## **2.2 Atores envolvidos no processo de construção e implementação da PGPMBio**

Os sujeitos envolvidos no processo de criação e implementação da PGPMBio podem ser divididos em dois grupos: os atores estatais representados por agentes do Governo Federal e principalmente por funcionários da Conab, responsável direta pela execução da política e os atores privados.

Os atores privados, por sua vez, podem ser sintetizados em dois grupos: os atores da sociedade civil – as quebradeiras de coco e suas organizações representativas ou parceiras (associações, sindicatos, ONGs) –, as quais têm funcionado como agentes facilitadores; e os atores de mercado, que podem ser subdivididos em três subgrupos: os comerciantes locais compradores de amêndoa de babaçu direto das quebradeiras nas comunidades, os comerciantes maiores ou agroindústrias de transformação de amêndoa que compram da rede de compradores menores, e os intermediários, que funcionam como uma espécie de “despachantes” na organização dos processos para acesso à PGPMBio.

Esses últimos normalmente entram onde há ausência de organizações das próprias quebradeiras ou organizações parcerias que cumpram essa função, que quase sempre cobram valores elevados além do considerado razoável pelo movimento das quebradeiras e pela própria Conab, e para isso estabelecem uma relação pouco transparente com as quebradeiras, em que as informações sobre o programa são omitidas ou distorcidas.

O foco da análise está concentrado nos seguintes aspectos: na perspectiva oficial dos atores públicos, a partir da gestão desenvolvida pela Conab, tendo como material de análise as normatizações da política estabelecidas em regulamentos oficiais, e a atuação dos funcionários da empresa que interagem com o público beneficiário e suas organizações facilitadoras para aplicação das normas e regulamentos no processo de implementação, os chamados burocratas de linha de frete. E na perspectiva dos atores privados, especialmente das quebradeiras de coco e suas organizações, a partir dos arranjos sócio-organizativos que estes têm construído para buscar o acesso à política e as estratégias de apropriação desta e seu significado para as famílias e suas comunidades, além da relação com os compradores locais.

Os outros dois atores – comerciantes maiores ou agroindústrias compradoras de amêndoa e intermediários “despachantes” – não foram foco da pesquisa. Embora cumpram papel destacado nessa rede de atores que envolve a implementação da PGPMBio, o primeiro não foi incluído porque tem grande influência na determinação do preço que é praticado na ponta, pago às quebradeiras pelos comerciantes locais; e o segundo porque organiza os processos para acesso onde não existe organização das próprias quebradeiras. Este último não tem atuação nos grupos foco da pesquisa, uma vez que a função é exercida por organização das quebradeiras ou parceiras, que cumprem a função de facilitadoras para viabilizar o acesso das quebradeiras à política.

### **2.3 Coleta de informações em campo**

O trabalho de campo foi realizado por meio de entrevistas com os atores privados do mercado. No primeiro grupo estão incluídas as quebradeiras de coco e as pessoas que organizam os processos (as operadoras) nas organizações facilitadoras; e no segundo grupo, os compradores locais de coco babaçu.

Para realização das entrevistas utilizou-se roteiro semiestruturado, com adaptações para cada grupo específico. Não foi definido previamente um número de pessoas a serem entrevistadas em cada localidade. De acordo com Gil (2002), no estudo de caso não existe indicação de número ideal de casos a serem estudados, embora seja comum a utilização de quatro a 10. No entanto, o autor observa que para um número muito reduzido de casos – menos de 10 –, é difícil fazer generalizações, pois o contexto da pesquisa poder ser inconsistente para esse tipo de conclusão. Por outro lado, uma quantidade muito elevada de casos, em decorrência da quantidade e complexidade das informações, pode dificultar a análise e as conclusões.

Assim, para os grupos das quebradeiras de coco, cujo universo era mais numeroso, com várias mulheres que poderiam ser entrevistadas em cada comunidade, buscou-se aplicar a técnica do *Snowball*, conhecida como “Bola de Neve”, que constitui técnica metodológica em uma forma de amostra não probabilística comum em pesquisas sociais (KRAG, 2015), em que os participantes iniciais de um estudo indicam outros participantes, e estes, por sua vez, indicam outros, e assim sucessivamente, até que seja atingido o “ponto de saturação”, isto é, os novos entrevistados não agregam novas informações importantes ao objetivo da pesquisa, começando haver uma repetição.

Essa técnica pressupõe que há uma rede de relações entre membros de um grupo de uma população a partir de interesses convergentes, e que estes são capazes de identificar outros membros (BALDIN; MUNHOZ, 2011; e DEWES, 2013, *apud* KRAG, 2015, p. 22).

Na primeira ida a campo, no período compreendido entre 8 de abril e 6 de maio de 2019, foram realizadas 28 entrevistas com atores da sociedade civil. Para a realização das entrevistas, consideramos, além dos pressupostos acima citados, a disposição das pessoas em participar da pesquisa, o tempo disponível para realização das entrevistas e posteriormente para transcrição destas, uma vez que todas elas foram gravadas em áudio, para facilitar o aproveitamento das informações coletadas. As entrevistas foram distribuídas da seguinte forma:

Em Matinha, foram realizadas 10 entrevistas nas comunidades quilombolas Bom Jesus e São Caetano, envolvendo oito quebradeiras de coco, e duas com pessoas que organizam e coordenam os processos para acesso à subvenção nas duas comunidades, respectivamente;

Em São Luís Gonzaga, foram realizadas cinco entrevistas na comunidade quilombola de Santana, sendo quatro com quebradeiras de coco e mais a senhora Dalva, responsável pela organização dos processos encaminhados pela Associação de Santana.

Em Trizidela do Vale, foram realizadas 11 entrevistas com oito quebradeiras nas localidades Bom Princípio/São José e Morro dos Caboclos (quatro em cada área), além das coordenadoras dos grupos nos dois povoados, e com a senhora Maria Eliane, Secretária de Mulheres e Formação do STTR de Trizidela do Vale e responsável pela organização dos processos conduzidos pelo sindicato.

Além dessas pessoas foram entrevistados também o presidente da ASSEMA (senhor Raimundo Hermínio) e a secretária de mulheres do Sindicato de Poção de Pedras (senhora Hélia Ferreira), que é uma das articuladoras da comissão regional da PGPMBio, articulação das organizações da região do Mearim que trabalham com o programa, para troca de experiências e apoio às comunidades para se organizarem e buscarem alternativas de superação das dificuldades de acesso à política.

Foram mantidas também conversas com a Diretora do Departamento de Extrativismo DEX/MMA, à época de construção da política, que foi uma das pessoas responsáveis articulação, e com técnicos da Conab responsável pela execução, a nível central – Gerente de Biodiversidade e técnico responsável pelo produto, babaçu, e técnica da regional, responsável pela coordenação da política a nível da Superintendência Regional do Maranhão.

Após as entrevistas foram realizadas as transcrições das respostas, uma vez que todas as conversas foram gravadas em arquivos de áudio, processo que demandou bastante tempo, em razão de dificuldades no áudio. A maioria das conversas foram realizadas nas residências das pessoas ou locais de uso coletivo como unidades de produção de azeite, barracões e igreja.

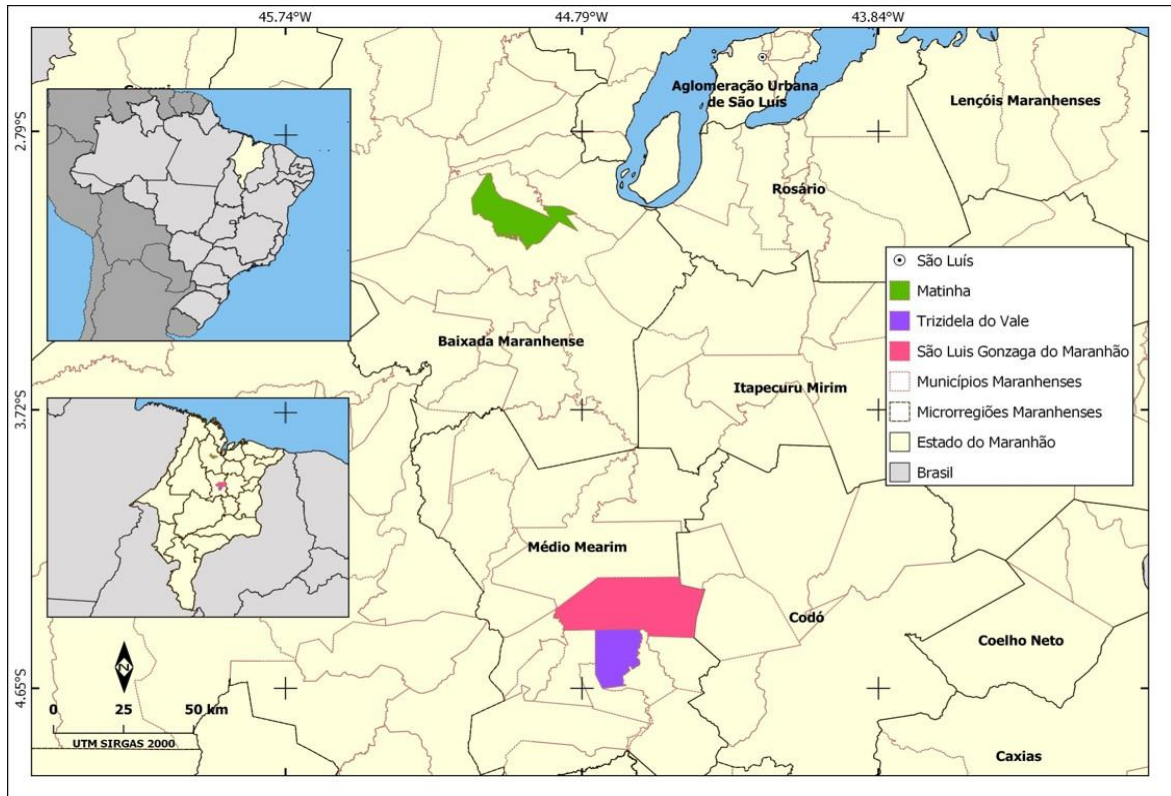
Durante as transcrições, observou-se a necessidade de conversar com alguns compradores, visando esclarecer pontos que não ficaram devidamente esclarecidos durante as entrevistas. Um dos pontos diz respeito ao processo de compra do babaçu realizado em Matinha, feito por pessoas ligadas ao MIQCB. O outro refere-se ao processo que ocorre no povoado Morro dos Caboclos, pois um dos compradores oferta o coco para as mulheres quebrarem, a partir de um acordo verbal em que elas ficam com a amêndoa e ele fica com a casca, e elas vendem o quilo da amêndoa para ele por um preço R\$ 10 centavos a menos em relação ao preço praticado no povoado.

#### **2.4 Localização e contexto socioeconômico das áreas de pesquisa**

A pesquisa de campo foi realizada em cinco comunidades localizadas em três municípios, em duas microrregiões, conforme Figura 1, que apresentam configurações socioculturais e ecológicas distintas. As comunidades estão localizadas nos seguintes municípios: Comunidades quilombolas – Bom Jesus e São Caetano, no município de Matinha na microrregião da Baixada; comunidade quilombola de Santana, no município de São Luís Gonzaga; e comunidades de Bom Princípio/São José e Morro dos Caboclos, no município de Trizidela do Vale, na microrregião do Médio Mearim.



**Figura 1:** Localização dos municípios em relação às microrregiões e ao Maranhão

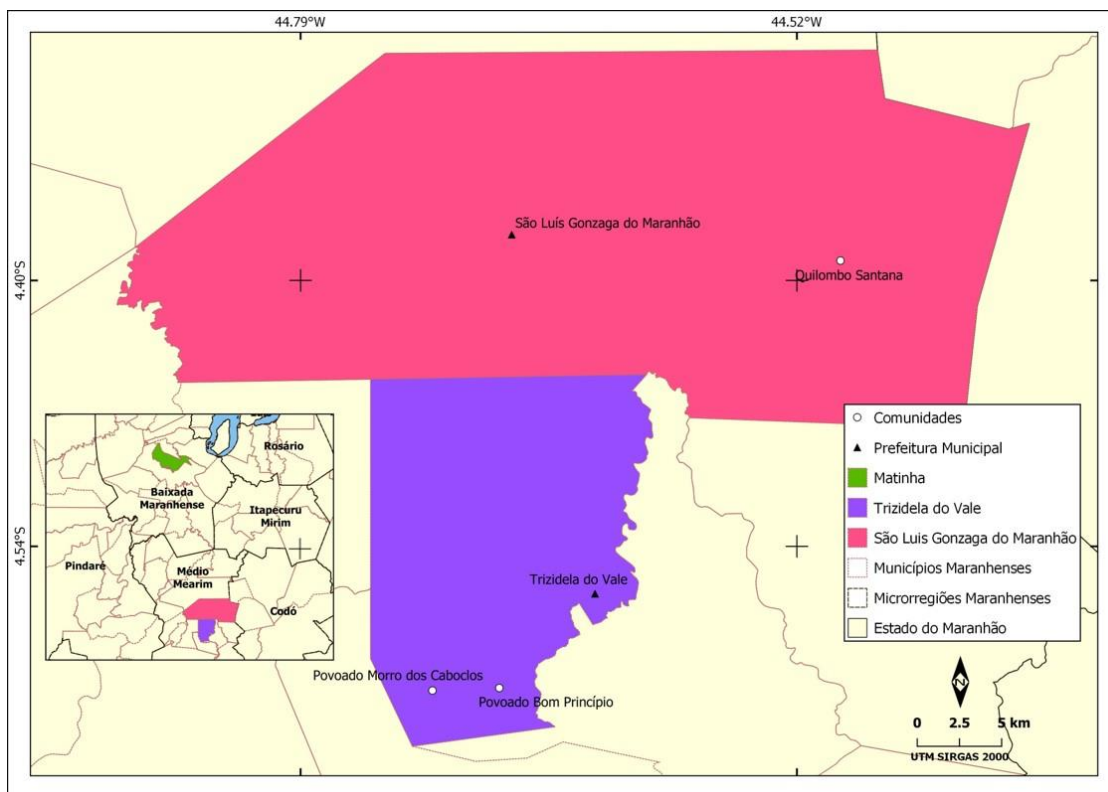


Fonte: Elaboração Joubert de Oliveira com base em informações IBGE (2019).

## 2.5 Sistema socioprodutivo e relações para acesso ao babaçu na microrregião do Mearim

Os municípios de São Luís Gonzaga e Trizidela do Vale, onde estão três das comunidades estudadas, conforme Figura 2, pertencem à microrregião do Médio Mearim, na zona central do estado. Recortada pelo rio Mearim, as terras são consideradas férteis, possuindo uma grande incidência de babaçuais e forte predominância da atividade de pecuária, que na maioria dos casos conflita com a atividade extrativa do babaçu, em função de disputas pela posse da terra entre de um lado grandes proprietários e grileiros e de outro ocupantes, posseiros, arrendatários e sem-terra que desenvolvem atividades tradicionais agroextrativistas.

**Figura 2:** Localização das comunidades em relação aos municípios do Mearim/MA



Fonte: Elaboração Joubert de Oliveira com base em imagens IBGE e coordenadas de campo (2019).

De acordo com Andrade (1970 *apud* Lima Neto, 2005), o povoamento da parte central do Maranhão, por povos não originários, só ocorreu efetivamente a partir das primeiras décadas do século XX, com a ocupação por frentes de expansão dos chamados vales úmidos dos cursos médios dos rios Mearim e Pindaré; antes a ocupação do território maranhense estava limitada as áreas do litoral e alcançava os cursos médio do rio Itapecuru e superior dos rios Pindaré e Turiáçu, com base expansão da grande propriedade para exploração da cultura do algodão destinada à exportação e da exploração agrícola do arroz e do extrativismo do babaçu desenvolvido pelas populações camponesas formada por posseiros, meeiros, arrendatários.

De acordo May (1990) e Mesquita (1998), no final do século XIX, a produção agroexportadora do estado do Maranhão, especialmente a produção de algodão, alicerçada na grande propriedade e na mão de obra escrava, sofre uma grande desarticulação em função de dois fatores importantes: a abolição da escravatura (1888) e da grande concorrência comercial no mercado internacional de algodão. Essa desestruturação da grande propriedade agroexportadora abriu espaço para a construção de um sistema social, baseado em relações de trabalho livre no campo, permitindo a expansão da pequena propriedade camponesa direcionada à produção de alimentos em várias regiões no estado.

Conforme Valverde (1957), May (1990) e Mesquita (1998), o fim da escravidão (1888) e o grande fluxo migratório de populações da região Nordeste, em decorrência do fenômeno da seca, nas primeiras décadas do século XX, na busca das chamadas terras úmidas do Maranhão (especialmente para o vale do Mearim), geram crescimento expressivo da população camponesa da região, na época denominados de “caboclos”, ocasionado grande reflexo na produção agrícola de alimentos (arroz, mandioca, feijão, milho, etc.) desenvolvida por essa população de posseiros, arrendatários, meeiros, etc.

Conforme observa Mesquita (1998), nesse novo modo de produção, fundamentado no trabalho livre, não há incompatibilidade entre a produção agrícola de alimentos (arroz, mandioca, milho, feijão, etc.), realizada por essa massa camponesa de posseiros formada por ex-escravos e imigrantes nordestinos e o extrativismo do babaçu. Pelo contrário, há uma complementariedade, a qual vai consolidar um sistema sociocultural e produtivo, que Martins, Porro e Shiraishi Neto (2014, p. 248) denominam de “campesinato dos babaçuais”, ou seja, “um campesinato que combinava práticas agrícolas e extrativas segundo regras próprias”.

Dessa forma, a partir desse período, esses grupos passam a ser responsáveis também pelo aumento da produção de amêndoa de babaçu, compatível com o modo de produção camponesa, com forte utilização de mão de obra feminina.

Almeida (2002) usa denominação semelhante para designar o sistema social engendrado pelos seringueiros do Vale do Juruá no Acre, “campesinato dos seringueiros”, construído após a crise do primeiro ciclo da borracha (1910). Sistema estruturado baseava na lógica da reprodução social e subsistência do grupos que viviam da floresta e em oposição e substituição ao modelo seringalista que se alicerçava em relações de patronagem com aviamento e barracão, cuja produção estava voltada para atendimento de demandas do mercado externo de borracha.

Essa configuração social que sustentava um sistema agroextrativista baseado em um modo de produção agrícola tradicional de subsistência e no extrativismo do babaçu se mantém mais ou menos estável até o início da década de 1970, período em que se inicia um processo de apropriação privada de áreas devolutas e cerramento das terras, a partir de um discurso oficial de modernização do campo, processo que provocou grande restrição de acesso camponeses às terras para cultivos dos roçados e coleta do babaçu. Tal processo provou reações contrárias, resultando em disputas e acirramento de conflitos pela posse da terra entre posseiros e fazendeiros.

As configurações fundiárias atuais e as restrições enfrentadas pelas quebradeiras de coco para acesso ao babaçu são resultantes desse processo histórico, contudo, embora esse

possa ser o contexto histórico de forma mais geral, a estrutura fundiária e as relações para acesso aos recursos assumem diferentes configurações de acordo com as condições sociais, organizativas e ecológicas de cada região do estado.

As comunidades objeto da pesquisa nessa região possuem situação fundiária e de acesso ao babaçu bastante distintas.

Em Santana, município de São Luís Gonzaga, a comunidade passou por conflito fundiário intenso pela posse da terra no início da década de 1990.

De acordo com relatos dos moradores, durante a pesquisa de campo, as terras da região, envolvendo outros povoados, pertenciam a donos de engenho que faliram, ficando os moradores descendentes dos escravos trabalhando nas terras e pagando renda para os herdeiros. Posteriormente, as terras foram vendidas para fazendeiros de outras localidades que pretendiam implantar projetos de criação de gado, e começaram a exigir a desocupação das terras. A maioria dos moradores que viviam nas áreas a dezenas de anos não quiseram abandonar seu lugar, porque muitos não tinham para aonde ir. A partir de então, o conflito, que era latente, torna-se explícito e de grandes proporções.

Com o apoio e mediação das pastorais sociais da Igreja Católica (Diocese de Bacabal) e ONGs, a comunidade conseguiu resistir, e assim viabilizaram a compra de uma parte da terra, o local onde fica a sede do povoado, e uma área de trabalho, a qual dividiram em dois espaços: uma área de uso comum da comunidade, e outra que foi dividida em lotes individuais para as famílias. Assim as mulheres não têm dificuldades para ter acesso ao babaçu, que é coletado nas áreas individuais das famílias, na área de uso comum e também em áreas privadas de fazendas, uma vez que o município possui Lei do Babaçu Livre<sup>8</sup>.

Em Trizidela do Vale as duas áreas visitadas também apresentam situações distintas em relação à situação fundiária e de acesso ao babaçu.

Nos povoados Bom Princípio e São José, o processo de ocupação se deu por meio de posse ou compra de áreas pequenas por parte de famílias nordestinas que migraram para a região e foram adquirindo dos herdeiros dos antigos proprietários das fazendas que haviam falido ou

---

<sup>8</sup> Lei do Babaçu Livre: são normas legais propostas pelo movimento das quebradeiras de coco e suas organizações que visam garantir a preservação e o livre acesso aos babaçuais. De acordo com Agostinho (2010), as Leis do Babaçu Livre, inicialmente as propostas focavam apenas no livre acesso aos babaçuais em áreas públicas ou privadas. Atualmente, estão estruturadas em três pontos principais: o primeiro, que trata do livre acesso às áreas com babaçu pelas quebradeiras de coco e suas famílias, que as exploram em regime de economia familiar e comunitária, mesmo em áreas privadas; o segundo, que trata da proteção às palmeiras contra corte ou outros formas de degradação; o terceiro trata das penalidades impostas pelo poder público aos infratores da lei e as responsabilidades na fiscalização da norma. De acordo com Mendes (2016), até aquela data existiam 14 leis municipais do Babaçu Livre aprovadas; nove no Maranhão, quatro no Tocantins e uma no Pará, além de lei estadual no estado do Tocantins. Para mais informações, consultar Shiraishi Neto (2017); Agostinho (2010).

de famílias de ex-escravos dessas fazendas que receberam as terras em doação. Com o passar do tempo e o fato de as famílias de migrantes que compraram as terras, geralmente serem numerosas, com grande quantidade de filhos, muitas dessas áreas foram sendo subdivididas entre esses herdeiros, tornando-se lotes bastante pequenos e variando muito de tamanho – de 5ha, 6ha, 10ha, 12ha. Algumas áreas são acidentadas, não sendo muito propícias para o cultivo de roças.

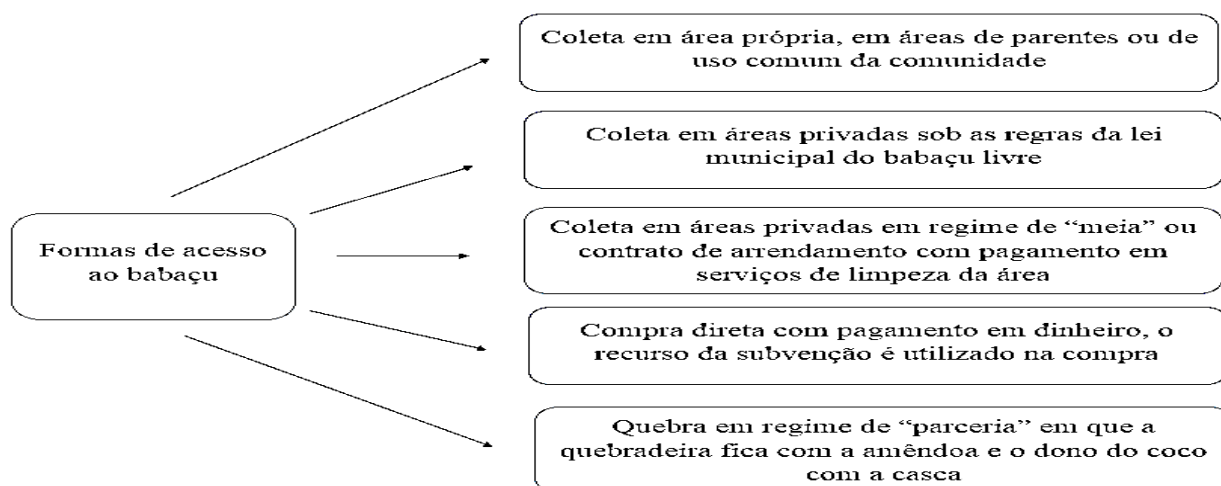
Nessas comunidades, as famílias não estão agrupadas em um núcleo formando povoados. As famílias residem nos seus próprios lotes; as casas estão dispostas ao longo de duas estradas vicinais, que passam pelos povoados, formando uma bifurcação.

O babaçu é coletado nas áreas próprias, mas como a maioria das famílias possuem áreas pequenas, o coco disponível não é suficiente para atender as necessidades das famílias, então elas têm de coletar em áreas de terceiros que possuem áreas maiores, com a permissão do dono, já que o município não possui Lei do Babaçu Livre. Algumas famílias têm dificuldades para a coleta do coco em quantidade suficiente, e acabam coletando de “meia”.

Já o povoado de Morro dos Caboclos é uma localidade grande, considerando-se os padrões de comunidades rurais da região. De acordo com depoimentos dos moradores, possui aproximadamente 300 famílias, a maioria engajada na atividade de quebra do coco. A situação fundiária é complexa, uma vez que há um nível de concentração de terra significativo.

O povoado é circundado por propriedades grandes utilizadas para criação de gado de corte, pertencentes a pessoas de fora, e de algumas poucas famílias do próprio povoado. A maioria das famílias não possuem terra. A Figura 3 sintetiza as formas mais comuns de acesso ao babaçu nas comunidades pesquisadas.

**Figura 3:** Formas mais comuns de acesso ao babaçu na região do Mearim/MA



Fonte: Elaboração própria do autor com base em informações de campo (2019).

Algumas dessas formas merecem uma explicação adicional, o sistema de arrendamento, que consiste no seguinte: a família faz o contrato verbal com o proprietário da área (chamada de “quinta” ou “solta”) e fica responsável por roçar a juquira (limpar a área) em troca do direito de juntar o coco existente durante a safra. De acordo com os relatos, existem safras em que o coco disponível não é suficiente para cobrir os custos de limpeza da área. Nesse caso, a família que arrendou sofre prejuízos, porém o processo se repete no ano seguinte, o que pode ocasionar prejuízos sucessivos, a não ser que a família desista do contrato, porém não há muitas alternativas.

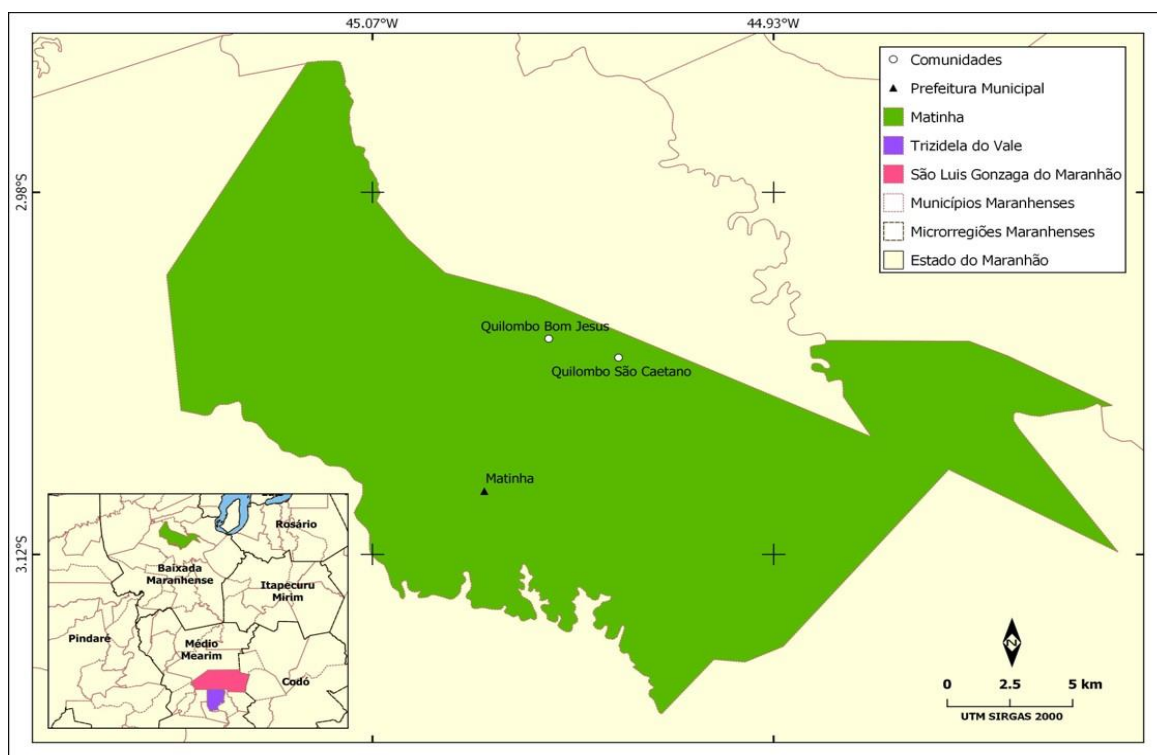
A compra direta dos proprietários das terras por parte das quebradeiras de coco com pagamento em dinheiro tem se tornado uma alternativa cada vez mais comum, a partir da existência da PGPMBio, conforme depoimento “aqui a maioria das pessoas compra a carrada né, muitos deles usam o recurso, quando recebem o PGPM ele já sai, ‘ó já vou procurar tantas cargas de coco pra mim comprar’, tem muitos deles que já faz isso, aqui é desse jeito”. (Paula, Morro dos Caboclos, abril 2019).

Outra forma de acesso é por meio de parceria entre um gerente de fazenda e quebradeiras de Morro dos Caboclos, em que ele disponibiliza o coco da área que é responsável ou compra de terceiros e põe para as mulheres quebrarem. Neste acordo as quebradeiras ficam com a amêndoa, porém com a obrigação de vender para ele por um preço menor do que o praticado no povoado (desconto de dez centavos por kg), e o dono do coco fica com a casca, que é vendida para ser utilizada como fonte de energia pelas indústrias de cimento, cerveja e cerâmica localizadas em cidades da região.

## **2.6 Sistema socioprodutivo e relações para acesso ao babaçu na Baixada Maranhense**

O processo de povoamento da microrregião da Baixada Maranhense, onde estão situadas duas das comunidades pesquisadas (Bom Jesus e São Caetano) no município de Matinha, faz parte do processo de expansão do projeto colonial agroexportador, baseado na produção de monoculturas voltadas para a exportação e na mão de obra escrava, notadamente pelos ciclos da cana-de-açúcar e do algodão a partir da segunda metade do século XVIII até início do XX. A Figura 4 mostra a localização das áreas em estudo.

**Figura 4:** Localização das comunidades em relação ao município de Matinha/MA



Fonte: Elaboração Joubert de Oliveira, com base em informações do IBGE e dados de campo (2019).

De acordo com Dourado e Boclin (2008), com o processo da Revolução Industrial o Brasil passa a ter na cultura do algodão um importante insumo de sua pauta de exportação agrícola, especialmente para a Inglaterra. Em 1780, o algodão era o segundo produto da pauta de exportações da colônia com 24% do valor exportado, ficando atrás apenas da cana-de-açúcar, que representava 34%. E o estado do Maranhão foi um dos primeiros e mais importantes produtores e exportadores de algodão.

Nos fins do século XVIII, o Maranhão era o maior produtor brasileiro e exportador de algodão. No final da terceira década do século XIX a participação do produto nas exportações do estado variava entre 72% e 83%. Para Dourado e Boclin (2008), nesse período a economia do Maranhão poderia ser chamada de “economia do algodão”, pois mesmo em momentos de retração o produto manteve-se como principal produto de exportação do estado até início do século XX.

A partir de 1846 a economia do algodão no Maranhão começou a entrar em declínio, em função dos custos crescentes de produção; a ascensão da economia cafeeira agroexportadora no Sudeste do país que ocasionou aumento na demanda por mão de obra escrava, assim a importação de escravos já não era mais compensadora, tornando o tráfico interno negócio mais atrativo para os proprietários maranhenses.

A Guerra de Secessão americana (1860-1865) trouxe um alento para os produtores maranhenses, que passaram a atender parte da demanda suprida por produtores daquele país. Porém, com o fim da guerra em 1865, e retomada da produção americana com maior produtividade e melhores condições de competição no mercado internacional, a crise retoma à produção maranhense, que se agrava com o fim da escravidão em 1888, somado à demanda por mão obra para a produção de borracha na região Amazônica, que também entrou em disputa pela força de trabalho ainda disponível no Maranhão.

A crise, segundo Dourado e Boclin (2008) em referência a Jeronimo de Viveiros (1954), levou “cerca de 70% dos engenhos de cana e 30% das fazendas algodozeiras a fecharem as portas [...], no próprio ano de 1888, a desvalorização da fazenda agrícola maranhense atingiu 90%”. (DOURADO; BOCLIN, 2008, p. 40).

Contudo, a desestruturação do sistema colonial agroexportador, baseado na grande propriedade e na mão de obra escrava, representado naquele momento pela produção algodoeira, não ocorre da mesma forma em todas as regiões do estado, teve diferentes desdobramentos ou consequências conforme a região.

De acordo com Valverde (1957), na região norte maranhense a desestabilização da economia algodoeira acarretou o abandono das fazendas e ruína de cidades importantes à época, como Alcântara e Guimarães. Já no vale do Itapecuru, em função da importância da produção de arroz na região, a decadência do algodão não foi tão catastrófica, pois um sistema de parceria já vinha substituindo gradativamente o sistema escravocrata, mesmo antes do fim oficial da escravidão. Tais iniciativas proporcionavam aos senhores de terras irem se livrando gradativamente dos custos de manutenção da mão de obra escrava, cujo sistema já se encontrava em franca decadência.

Uma característica marcante de toda a microrregião da baixada foi o isolamento em relação à capital e outras regiões do estado, assim, com o fim do ciclo do algodão (final século XIX até segunda metade do século XX) a região manteve-se bastante isolada, o meio de acesso mais comuns à capital e outras regiões era através de barcos. Somente a partir da década de 1970 teve início a construção de infraestruturas de acessos rodoviários.

Assim, a desestruturação do sistema agroexportador da economia algodoeira e o fim da escravidão permitiram o surgimento de um novo sistema social e produtivo, baseado no trabalho livre e na produção de alimentos associado ao extrativismo do babaçu em várias regiões do estado do Maranhão (MAY, 1990; MESQUITA, 1998), e particularmente na baixada, com a pesca artesanal que exercia uma função importante.



Na microrregião da Baixada esse novo sistema social e produtivo desenvolve características batente peculiares, em razão das condições sociais e ecológicas próprias da região.

Diferente da região do Médio Mearim, que recebeu grande fluxo migratório oriundo de outros estados do Nordeste a partir das primeiras décadas até meados do século XX, o que gerou um processo de miscigenação e incremento da população regional (MESQUITA, 1998; MAY 1990; LIMA NETO, 2007), na Baixada a população manteve-se isolada.

Segundo Dourado e Boclin (2008), nesse período, houve um movimento inverso ao que ocorreu no Mearim, com deslocamento migratório da população daquela microrregião em direção à região Amazônica atraída pelo ciclo da economia da borracha nas primeiras décadas do século XX. Assim, não houve grande incremento populacional regional no período.

O isolamento da região possibilitou, de certa forma, a estruturação e a estabilidade de um sistema de produção tradicional agroextrativista por quase um século, alicerçado num tripé: uma agricultura itinerante de corte e queima voltada para subsistência e abastecimento local, no extrativismo do babaçu e na pesca artesanal.

Esse sistema se moldou a partir das condições ecológicas da região, formada por um ecossistema que engloba áreas de terra firme, chamadas de “centros”, em contraposição às áreas de campos naturais, que se interligam na época das cheias (janeiro a junho) quando os rios que cortam a região - Mearim, Pindaré, Grajaú, Pericumã e Maracu -, transbordam e inundam as áreas baixas, além de drenarem a água fluvial e de pequenos e médios igarapés, formando uma grande planície alagada, que abrange todos os municípios da região.

Tal ecossistema possui uma grande biodiversidade de espécies aquáticas e aves, serve de berçário e área de reprodução de espécies e refúgio de aves migratórias, e tem grande potencial de pesca. As áreas de campo sempre foram utilizadas pelas populações locais como espaços comuns para realização de atividades de pesca nos períodos das águas e para criação de animais soltos na época da seca (junho a dezembro).

Assim, as condições ecológicas favoreceram a construção de uma sistema sociocultural e produtivo tradicional em que a pesca artesanal tem uma grande importância para o equilíbrio e manutenção socioeconômica e cultural da região, tanto como elemento de fornecimento de alimento para as famílias como também para geração de renda monetária, no período que as águas baixam (julho a setembro), e onde existe maior capacidade de pesca, com a venda do excedente da produção.

Outro fator importante proporcionado pela atividade da pesca ao sistema sociocultural e produtivo regional é a possibilidade de as famílias garantirem a oferta de peixes no período

de escassez, não somente as famílias que vivem nas áreas que margeiam os campos, mas também aquelas que moram em localidades mais afastadas, denominadas de “centros”.

Nos municípios de Matinha e Viana era comum famílias que moravam nos “centros” se deslocarem para as áreas de campo, onde fixavam residência em pequenas choupanas cobertas de palhas, chamadas de “ranchos”, por dois a três meses, no período de baixa das águas para pescar, o que era chamado localmente de “salgar”.

A temporada tinha o objetivo de pescar para salgar a maior parte da produção capturada, sobretudo da espécie traíra (*Hoplias malabaricus*), as quais eram abertas pelas costas, com cortes na parte do lombo, denominadas de “escaladas” e salgadas para conservar e depois secar ao sol, no intuito de formar um grande estoque para serem consumidos pelas famílias, no retorno para seus povoados de origem.

Normalmente a produção de pescado era consumo no período das chuvas intensas (janeiro a maio), que também é o período de maior escassez de alimentos e de preparo das roças, plantio e limpeza das lavouras ou “capina”.

A traíra seca é chamada popularmente na região de “jabiraca”, e pode ser consumida de várias formas: assada com farinha de mandioca, bastante comum durante o trabalho no roçado, cozida ao leite de coco babaçu, ou na forma de torta, bastante comum no período da semana santa.

Dessa forma, a atividade da pesca possibilitava não apenas a oferta de alimentos para as famílias no período de maior escassez, mas também garantia a soberania alimentar das famílias durante o trabalho no roçado, o que lhes permitia o cultivo da roça e a produção e consequente garantia de alimentos e renda no futuro; portanto, a pesca era uma atividade estratégica, para o equilíbrio do sistema social e produtivo e reprodução sociocultural e econômica das famílias.

A falência do sistema agroexportador da economia algodoeira e o abandono de muitas fazendas pelos antigos proprietários, conforme registram Valverde (1957) e Dourado e Boclin (2008) possibilitou que essa população, a maioria descendentes de escravos, ocupassem as áreas, antes destinadas à produção de algodão, algumas vezes pagando renda para os descendentes dos antigos donos, e também áreas devolutas, formando uma configuração específica do campesinato maranhense de descendentes de escravos miscigenados com populações indígenas que antes ocupavam o território, característica marcante da população dessa região.

De acordo com Valverde (1957), a economia do algodão possibilitou aos proprietários maranhenses a compra de uma grande quantidade de escravos negros. “Antes os senhores de

terras no Maranhão não podiam dar-se ao luxo de importar escravos negros. O grosso da mão de obra era constituído de índios, mamelucos e poucos colonos brancos” (VALVERDE, 1957, p. 13); esse fato, segundo o autor, mudou a composição étnica do estado e, fazendo referência a Caio Prado Junior, “o algodão, apesar de branco, tornará preto o Maranhão” (CAIO PRADO JR., 1942, p. 144, *apud* VALVERDE, 1957, p. 13); acrescenta que “de fato, a partir de então, as regiões do Golfo e do Vale do Itapecuru formaram o quadro racial de hoje em dia”. (VALVERDE, 1957, p. 13). A região do Golfo a qual se refere é a partir de Alcântara no sentido norte, portanto, envolve os municípios do Litoral Norte, expandindo-se para a microrregião da Baixada.

Conforme documento do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (*Enciclopédia dos Municípios Maranhenses*, 2013), a área onde hoje se localiza a cidade de Matinha teve o início do seu processo de povoamento a partir do meados do século XIX, com a chegada de alguns colonizadores à região que se instalaram nas áreas próxima, onde atualmente fica a sede do município, o engenho de açúcar Nazaré, de propriedade do Padre João do Lago, e o Engenho Santa Maria, de propriedade do comendador Antônio Alves da Silva.

Após a morte do proprietário do Engenho Santa Maria, seu filho mais velho, João Carlos Serra Silva, transferiu a sede do Engenho para a localidade Bom Jesus. Seus irmãos mais novos, Serapião e Gustavo Serra e Silva, fixaram-se à margem da estrada que dava acesso à cidade de Viana, instalando ali pequeno comércio, ao sul da área Sesmaria do Jardim, pertencente a João Carlos. Anos depois, os irmãos Heráclito Ovídio e Antônio Augusto Alves da Silva abrem novo comércio na localidade, e com a abolição da escravidão, ex-escravos e mestiços que trabalham nas fazendas vizinhas começaram a se instalar na localidade, surgindo assim o povoado de Matinha, que deu origem ao município do mesmo nome.

De acordo com relatório do Incra (2008), o engenho de Bom Jesus se manteve funcionado no mesmo sistema de produção, impulsionado com mão de obra dos negros até por volta de 1915. Os carros de boi, chamados de “zorras”, funcionaram até por volta de 1979, e as terras permaneceram com os descendentes da mesma família, que continuaram com o plantio de cana para produção de cachaça até 1999.

As terras pertencentes ao engenho permaneceram sobre domínio dos herdeiros, no entanto, os antigos moradores descendentes de escravos continuaram morando na área e exercendo atividades agrícolas tradicionais voltadas para subsistência, com pagamento de renda

para os proprietários; praticando o extremismo do babaçu, no regime de “meia”<sup>9</sup>, e troca da produção por mercadoria em comércios dos proprietários das terras; além da atividade de pesca artesanal.

As terras do antigo engenho Santa Maria, também denominadas de Sesmaria de Jardim, totalizam 1.632 hectares e são consideradas território quilombola. Abrangem três comunidades: Bom Jesus, Patos e São Caetano; atualmente as comunidades de Bom Jesus e São Caetano têm o reconhecimento da Fundação Cultural Palmares como comunidades quilombolas<sup>10</sup>.

Dessa forma, as comunidades reivindicam o direito ao território como remanescentes de quilombo, havendo dois processos abertos no Incra SR 12 para fins de destinação do território às comunidades quilombolas: Bom Jesus – Processo nº 54230.002030/2008-31; e Bom Jesus II – Processo nº 54230.001578/2012-41. Não há, entretanto, informações públicas disponíveis sobre o andamento dos processos.

Contudo, há divergências internas entre as comunidades de identidade quilombola e a legitimidade do direito ao território, uma vez que a comunidade dos Patos, que se localiza no interior do território, entre as comunidades de Bom Jesus e São Caetano, não se reconhece como comunidade quilombola, e não reconhece a legitimidade das outras duas em reivindicar o direito ao território. Isso tem dificultado as ações de articulação das comunidades em torno do objetivo de conquista do território.

A situação fundiária e de acesso ao babaçu é bastante precária para as famílias das duas comunidades. Toda a área anteriormente pertencente ao antigo engenho foi parcelada e vendida pelos herdeiros, e as terras atualmente estão distribuídas entre diversas médias propriedades que fazem parte do mesmo território quilombola, e são objeto de reivindicação por parte das comunidades Bom Jesus e São Caetano.

Atualmente, as famílias quilombolas, tanto da comunidade Bom Jesus como de São Caetano, estão confinadas aos limites das áreas dos povoados onde ficam as residências construídas em terrenos pequenos. Além da área das casas há os quintais onde plantam algumas frutas e culturas temporárias, como macaxeira e hortaliças em pequenas quantidades em função da área limitada dos quintais. Além disso, possuem uma pequena área de uso comum de

---

<sup>9</sup> O regime de “meia” para coleta do coco babaçu se caracteriza pela divisão pela metade do coco coletado em áreas privadas entre a quebradeira e o proprietário da terra, ou seu preposto.

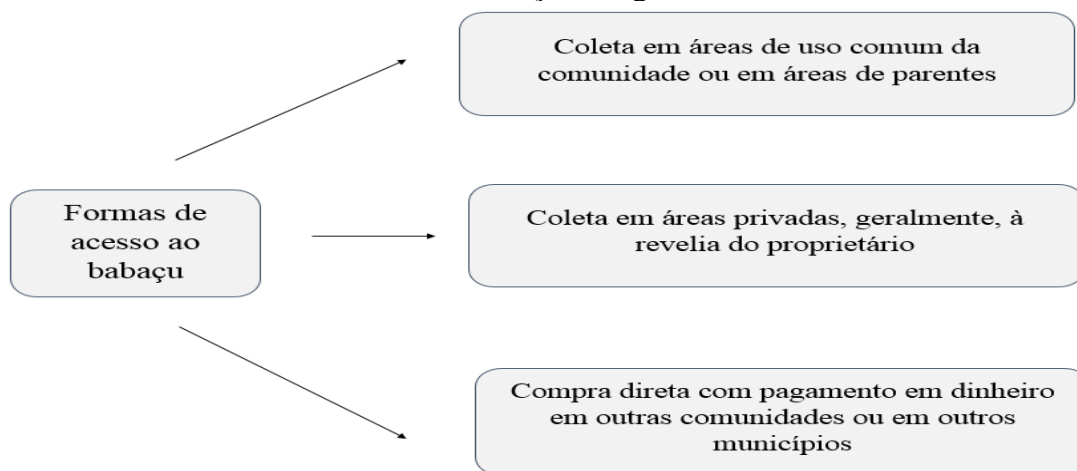
<sup>10</sup> O Número da Identidade Quilombola é gerado pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), e identifica a comunidade quilombola, cujos processos são n.º 01420.006071/2012-80, ID quilombola n.º 1.292 e Processo nº 1420.006072/2012-24, ID. Quilombola n.º 1.293, de Bom Jesus e São Caetano, respectivamente, publicados pela Portaria n.º 229/2012, de 31 de dezembro de 2012. Atualmente a SEPPIR está vinculada ao Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos.

aproximadamente 6 hectares margeando os povoados, que também é objeto de disputas constantes, as quais mantêm, de certa forma, preservadas como reserva, não permitindo a realização de roçados nessas áreas, que utilizam para coleta do babaçu, para retirar madeira ou palhas quando necessário para construção ou cobertura de casas.

Com exceção dessas duas pequenas áreas comuns das comunidades, toda terra está cercada e pertence a vários proprietários, e as famílias quilombolas não têm acesso. Após o início do processo de articulação e mobilização das comunidades pelo direito ao território, o conflito com os proprietários, que era latente, passou a ser explícito e permanente, refletindo diretamente no acesso das famílias ao babaçu. Os proprietários passaram a ter uma reação hostil em relação às pessoas da comunidade que reivindicam o direito ao território, proibindo a entrada nas terras para coleta do babaçu. Antes permitiam, pelo regime de “meia”, atualmente, nem dessa forma permitem.

Atualmente o acesso ao babaçu pelas famílias se dá basicamente de três formas, sintetizadas, na Figura 5:

Figura 5: Formas mais comuns de acesso ao babaçu na região da Baixada/MA



Fonte: Elaboração própria do autor com base em informações de campo (2019).

A coleta nas áreas de uso comum das comunidades é insuficiente para atender à demanda de todas as famílias, tendo em vista que essas áreas são pequenas

A coleta nas áreas privadas se dá de forma clandestina. Nesse caso, as mulheres têm receio de sofrer represálias dos proprietários, mas mesmo diante dos riscos levam adiante essa atitude. Pode-se perceber nessas ações das mulheres, com base na perspectiva de Scott (2011), uma postura de resistência e contestação a um direito de propriedade considerado ilegítimo, mas essa forma de resistência também encontra dificuldades para ser levada adiante pelas

mulheres, em razão do uso de cercas elétricas pela maioria dos proprietários, causando medo e receio entre elas, de tomarem choques ao passar pelas cercas eletrificadas.

Diante das dificuldades de acesso ao babaçu as quebradeiras têm se utilizado da alternativa de compra do coco em outras comunidades ou até em municípios vizinhos.

A dificuldade de acesso ao babaçu é particularmente grave porque, em razão das condições ecológicas da região, formada por campos naturais, o sistema tradicional agroextrativista era composto por algumas atividades de subsistência igualmente importantes para manutenção e sobrevivência das famílias – o roçado para produção (arroz, feijão, milho mandioca, macaxeira, etc.), a pesca, a criação de pequenos animais ou animais de carga soltos no campo (porcos, patos, cavalos) e o extrativismo do babaçu.

Esse sistema tradicional está sendo sufocado pelo processo de apropriação privada e cercamento das terras, resultando na conseqüente falta de áreas para cultivo de roças e coleta do babaçu, com o agravante que o cercamento das terras extrapola as áreas mais altas que são compradas e invade as terras públicas de campos alagáveis, que antes eram de uso comum, dificultando o acesso das famílias às áreas de campo que ainda estão livres.

Além da apropriação das áreas públicas e da dificuldade de acesso às áreas de campos naturais ainda livres, a maioria dos “proprietários” utilizam cercas elétricas, o que dificulta ainda mais o acesso das famílias a essas áreas, que deveriam ser livres, violando, de certa forma, o direito constitucional de todo cidadão de ir e vir.

As áreas de campos que ainda são livres são as que ficam inundadas no período das chuvas e são disputadas também pelos fazendeiros para criação de búfalos. No período da seca os criadores de búfalos que têm áreas próximas soltam seus animais no campo, além de criadores de outros municípios que também trazem manadas de búfalos que são soltos nas áreas livres e cuidados por encarregados do local.

Essa igualmente é uma causa de conflitos e de problemas para as comunidades, porque os búfalos têm a necessidade de se refrescar, assim passam a maior parte do tempo nas lagoas e porções<sup>11</sup>, áreas com água, onde se alimentam, destroem a vegetação aquática e depositam seus dejetos (fezes e urina), causando diminuição da oxigenação e poluição das águas, o que, segundo depoimentos dos moradores, tem provocado a contaminação e até morte dos peixes.

---

<sup>11</sup> Porções – Locais que concentram água empossada durante o período de seca (agosto a dezembro); concentram também vegetação aquática e servem de refúgio para peixes; são utilizados pelos animais domésticos e pela fauna silvestre como fonte para matar sede e de alimentação; a presença constante dos búfalos dentro dessas áreas destrói a flora aquática existente, polui as águas e compromete sua função ecológica, causando prejuízos para equilíbrio do sistema e modo de vida tradicional agroextrativista.

Conforme relatos, muitas vezes os peixes capturados não servem para o consumo, pois apresentam mal cheiro muito forte.

Outro problema é a falta de espaço para criação de animais soltos por parte das famílias, seja animais de carga como equinos, mulas ou jumentos ou para consumo de carne e leite como porcos e “gado braço”, como chamam o gado bovino, uma vez que os búfalos são territorialistas e dominam os campos.

Dessa forma, o sistema extrativista tradicional está bastante comprometido, pois as famílias não possuem terras para cultivar as roças e coletar o babaçu, e o campo onde pescavam e criavam os animais soltos está cercado ou degradado e dominado pela criação de búfalos. Todos esses problemas vêm comprometendo a realização das atividades tradicionais praticadas anteriormente pelas famílias.

No Capítulo 3, trataremos das perspectivas teóricas que envolvem a construção e implementação de políticas públicas, bem como das categorias tratadas pela política e os sujeitos sociais envolvidos.

## CAPÍTULO 3 – ABORDAGEM TEÓRICA DE CONCEITOS UTILIZADOS NA PESQUISA

A pesquisa se propõe a analisar a política pública a partir da sua construção, mas sobretudo, da sua apropriação e possível (re)significação pelos beneficiários. Assim, é necessária a compreensão de conceitos, como a própria noção de política pública e as diferentes perspectivas de abordagem nas análises, partindo do processo de construção e implementação.

Além disso, outras categorias são importantes para compreensão do processo de construção e implementação da política – extrativismo, agroextrativismo ou neoextrativismo e sociobiodiversidade –, uma vez que a ação está associada a elas, e especialmente a categoria do sujeito social beneficiário – quebradeiras de coco babaçu – enquanto sujeito social de identidade tradicional coletiva que interage com os atores públicos responsáveis pela implementação, e que constrói arrojados sócio-organizativos na busca de se apropriar da política que possam (re)significar seu próprio sentido e interferir na percepção dos gestores sobre a necessidade de ajustes na implementação.

### 3.1 Conceitos básicos para formulação e análise de políticas públicas

Para a compreensão do conceito de políticas públicas, os processos de formulação e as abordagens de análise, recorre-se inicialmente a Muller e Surel (2002), Rua (2012) e Grisa (2010a; 2010b).

Para Muller e Surel (2002), a primeira dificuldade para análise das políticas públicas resulta do caráter polissêmico que a expressão política carrega. Ela pode se referir a três dimensões: a esfera política (*policy*), que se refere ao mundo da política e distingue a esfera pública da esfera da sociedade civil; a dimensão da atividade política (*politics*) expressa nas disputas para alcançar e exercer a hegemonia do poder estatal; e a dimensão da ação política (*policies*), que se expressa nas formas de elaboração e estruturação da ação pública, a partir da concepção dos grupos hegemônicos que comandam o Estado, a qual se materializa em programas e ações públicas.

Na perspectiva desses autores as definições de políticas públicas podem ser bastante genéricas, como as usadas por Howlett e Ramesh (1995, p. 4), citados por Muller e Surel (2002, p. 13): “tudo o que o governo decide fazer ou não fazer”; ou bem específicas, como a adotada por Mény e Thoenig, que é definida como “um programa de ação governamental num setor da sociedade ou num espaço geográfico...” (MÉNY; THOENIG, 1989, p. 130 *apud* MULLER;



SUREL, 2002, p. 13). Para estes autores, a última definição tem uma dimensão pragmática, tendo a vantagem de colocar como objeto de análise de políticas públicas toda a ação pública.

Assim, o estudo das políticas públicas se ocupa da análise da dimensão da ação ou de programas públicos (*policies*), sem desconsiderar, contudo, as outras duas dimensões, da esfera política (*policy*) e da atividade política (*politics*), que configuram a política em sentido amplo. A ação pública é o resultado da interação dos vários atores sociais públicos nas demais dimensões; dessa forma, a análise de políticas públicas é muito mais a avaliação das relações de poder e do nível de solidez das instituições públicas por meio das quais as relações são mediadas, refletindo a maturidade do próprio sistema democrático do Estado, do que uma avaliação de desempenho de programas públicos em si.

Os autores entendem que as políticas públicas são processos sociais políticos difíceis de serem demarcados nos seus limites e alcances, caracterizando-se enquanto processos sociais e políticos, mas também enquanto categorias de análise teóricas construídas pelos pesquisadores para avaliação dos programas públicos, não apenas no aspecto do desempenho destes, mas também como avaliação da qualidade do sistema democrático numa perspectiva mais ampla.

Rua (2012), a partir do modelo sequencial, aborda de forma objetiva o conceito de ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), o qual é útil para compreender o processo de construção das políticas e sua implementação. Para ela, “as etapas são compreendidas não como um processo linear, mas como uma unidade contraditória” (RUA, 2012, p. 35), não havendo uma delimitação precisa de um ponto de partida, sendo que as atividades de etapas diferentes podem ocorrer ao mesmo tempo, ou as próprias etapas podem ser parcialmente sobrepostas. Dessa forma, uma atividade que no ciclo aparece em uma etapa posterior poderá ser realizada antes, ou simultaneamente à outra que viria depois, podendo influenciar sua execução ou até na sua reconfiguração.

Além disso, entende-se que a política pública, como o agir da administração, é resultante das relações e interações entre grupos políticos (*politics*), das disputas entre os vários grupos de interesses no interior do sistema político, da operacionalização das posições que se tornaram preponderantes, a partir de consensos entre grupos ou por imposição daqueles que detêm maior poder e capacidade para fazer prevalecer suas concepções e interesses, fazendo com que o Estado implemente ações que atendam suas concepções e interesses.

Grisa (2010b) traz, de forma resumida, algumas perspectivas de abordagem para a análise de políticas públicas, que podem ser úteis para o entendimento e análise do processo de construção e implementação da PGPMBio.

Primeiro a abordagem neomarxista a partir da compressão de Poulantzas, para quem “a autonomia do Estado está relacionada ao ‘efeito de isolamento’: através das ‘estruturas jurídicas e ideológicas’ é ocultado aos agentes as suas relações enquanto relações de classe e o Estado é concebido como o representante dos interesses gerais”. (POULANTZAS, 1977, *apud* GRISA, 2010b, p. 98). Essa autonomia relativa do Estado permite que ele faça algumas políticas públicas que atendam às classes dominadas, no entanto, sem comprometer os interesses maiores da classe dominante.

Já a abordagem neoinstitucionalista enfatiza a importância das instituições na determinação das políticas públicas, no entanto, essa corrente não é uniforme e apresenta três subdivisões: neoinstitucionalista da escolha racional, histórica e sociológica. Parece que a abordagem histórica se enquadra mais ao propósito da nossa análise. Para essa corrente, “as instituições são procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais emitidos por organizações formais e estendem-se desde regras de uma ordem constitucional ou procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até convenções...”. (HALL; TAYLOR, 2003, *apud* GRISA, 2010b, p. 102). No entanto, as instituições não são o único elemento determinante na configuração das políticas públicas. Outros elementos, como fatores sociais, econômicos e as ideias dos atores, devem ser considerados, além de considerar também as relações assimétricas de poder entre os atores, uma vez que este é distribuído pelas instituições de forma desigual entre os grupos sociais.

A corrente da abordagem cognitiva parte da percepção dos atores de que “as políticas públicas são [...] determinadas pelas crenças comuns de um conjunto de atores (públicos e privados), as quais definem a maneira como estes atores percebem os problemas públicos e concebem as respostas para os mesmos”. (GRISA, 2010b, p. 105). Essa abordagem desenvolve alguns conceitos para análise, sendo os mais importantes, o de “referencial”, “fóruns e arena”. O referencial constitui a representação de uma realidade, que serve de “modelo” para elaboração de uma política pública.

A elaboração de uma política pública envolve primeiramente a construção de uma representação da realidade sobre a qual se intervém e é através desta imagem, denominada “referencial...”, que os atores interpretam o problema, confrontam possíveis soluções e definem sua ação. (GRISA, 2010b, p. 106).

De acordo com essa perspectiva, as políticas públicas devem ser analisadas como processos por meio dos quais a sociedade elabora representações para compreender e agir sobre a realidade.

O referencial pode ser subdividido em referencial *global* e *setorial*, os quais são articulados por atores/mediadores oriundos dos grupos de interesses, que são responsáveis por tornar seus interesses elegíveis diante dos demais atores e perante os referenciais global e setorial, de forma que estes possam ser aceitos como legítimos e se transformar em ação objeto de intervenção pública.

Outra noção importante nessa abordagem associada ao referencial é a de fóruns de políticas públicas, os quais são entendidos como “espaços mais ou menos institucionalizados, mais ou menos especializados, regidos por regras e dinâmicas específicas, nos quais grupos de atores debatem diferentes visões de mundo”. (GRISA, 2010b, p. 109). Cada fórum é um espaço de debates e construção de ideias, cujos resultados dependem da capacidade de mediação e interferência dos atores nos referenciais, no interior dos fóruns, no sentido de tornar a ideia do seu grupo social aceita pela maioria do fórum. No caso da PGPMBio se poderia identificar a CNPCT como fórum de debate e articulação para construção da política públicas para o segmento de povos tradicionais.

A Abordagem das Redes de Políticas Públicas parte do princípio de que as políticas não dependem apenas da vontade dos indivíduos e do Estado, pois mesmo que este defina as políticas públicas, não consegue implementá-las de forma isolada. Essa abordagem enfoca a importância das estruturas de governança na definição e implementação das políticas públicas, sendo as “redes de políticas públicas” (*policy networks*) uma expressão desta dimensão. Para Romano (1998, *apud* GRISA, 2010b) a descentralização do Estado e a erosão das fronteiras entre público e privado têm aumentado a participação da sociedade civil nas ações públicas, contribuindo para o surgimento da abordagem de redes de políticas públicas.

### **3.2 Diferentes perspectivas na abordagem de políticas públicas**

Para identificar as diferenças de perspectivas entre a visão oficial e o olhar das beneficiárias da PGPMBio, usamos um quadro de análise de políticas públicas, baseado em autores, como Najber e Barbosa (2006), Lima e D’Ascenzi (2013) e Rua (2012), que ressaltam que uma das maneiras de analisar políticas públicas é por meio desagregada da abordagem sequencial, ou Ciclo de Políticas (*Policy Cycle*), em que a política é composta por uma sequência de etapas: formulação, implementação e avaliação. Sendo a formulação subdividida em: agenda, produção de soluções e tomada de decisão; a implementação consiste na execução das alternativas de intervenção decididas na etapa anterior; e a avaliação consiste na aferição

dos resultados alcançados ou impactos gerados. Neste trabalho, focamos na etapa da implementação.

Na literatura sobre implementação a perspectiva de automaticidade de execução das decisões é um tema controverso. Pressman e Wildavsky (1973, apud Oliveira, 2012; De Souza Leite, 2018) inauguram debate sobre a relações entre formulação e implementação, com foco nas normas e programas produzidos no momento da formulação, no entanto, ele reconhece que os resultados do processo de implementação podem ser diferentes do que foi programado na etapa anterior, a partir das interferências nas decisões centralizadas de fatores e atores locais, o que possibilita ajustes nas decisões durante a execução, interferindo nos resultados projetados.

De acordo com Rua (2012, p. 92), a implementação “é um processo de diversos estágios que compreende diversas decisões para a execução de uma decisão básica, previamente definida em um conjunto de instrumentos legais”. Ou seja: “a implementação consiste em fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente”. (RUA, 2012, p. 92).

Najber e Barbosa (2006) destacam que não há consenso entre os estudiosos em relação ao alcance da implementação, havendo duas posições divergentes: uma que considera implementação como todo o processo que vai desde o estabelecimento da política até seus impactos; e outra que entende que a implementação se restringe às decisões e ações postas em prática por agentes governamentais, sendo distinta dos resultados ou impactos.

Lascoumes e Le Galès (2012 *apud* Lima e D’Ascenzi, 2013) destacam que na literatura predominam duas abordagens para análise do processo de implementação de políticas públicas relacionadas. Uma que tem como foco da análise a perspectiva “vertical” do processo de implementação, em que as decisões políticas ocorrem de forma centralizada de “cima para baixo”, chamada de análise *Top-down*. A outra abordagem enfatiza as interações entre os atores que executam as ações estatais e os sujeitos beneficiários da ação pública, assim, os elementos do contexto onde a política é executada interferem na sua implementação e nos seus resultados.

Para Lima e D’Ascenzi (2013), na perspectiva *top-down* a etapa da implementação se situa no campo da administração, como execução de ações que visam o cumprimento de metas definidas no processo de formulação. Nesse modelo, há uma distinção clara entre as etapas de elaboração e implementação e a pressuposição de que após a elaboração da política a etapa da implementação seria guiada por um processo técnico “neutro”. Nessa abordagem, a implementação é uma ação que é consequência da elaboração; sendo assim, qualquer falha no processo de implementação deve ser vista como deficiência na elaboração. Dessa forma, o processo de elaboração deve possibilitar a garantia de todos os elementos necessários para implementação adequada da política pública, tais como: definição clara dos objetivos, evitando

ambiguidades; garantia dos recursos necessários para implementação conforme planejado, (financeiros, materiais, técnicos, etc.); e efetivo controle dos implementadores, os quais devem executar as atividades como lhes é determinado.

Segundo De Souza Leite (2018), a perspectiva *top-down* recebeu críticas, pois parte do pressuposto de que os formuladores teriam a capacidade de controlar os processos políticos, organizacionais, técnicos e os agentes que interferem na implementação; no entanto, esses são marcados muito mais por controvérsias, dissensos, disputas e ambiguidades de objetivos, do que por controle e consenso.

De acordo com Oliveira (2012) e De Souza Leite (2018), a percepção crítica do modelo *top down*, a partir de uma perspectiva da abordagem *Bottom-Up* (de baixo para cima) – há uma relativização da influência dos tomadores de decisões sobre o processo implementação e de que a precisão no processo de definição dos resultados – determinaria o êxito na implementação da política pública.

Para Lima e D’Ascenzi (2013) e De Souza Leite (2018), a abordagem *botton-up* tratada por Lascoumes e Le Galès (2012) enfatiza o papel dos atores e o contexto da implementação, ou seja, os agentes que executam as decisões. De acordo com essa perspectiva, a etapa de implementação de políticas públicas é entendida como um processo flexível, que, à medida que vai sendo realizado, vai de certa forma remodelando a política pública; assim, a elaboração e a implementação não seriam etapas separadas, mas estariam imbricadas num processo que se reconfigura e se remodela continuamente.

Na mesma perspectiva Lipsky (2010 *apud* Lotta, 2012; Oliveira, 2012) demonstra o papel da administração na execução das decisões, denomina os agentes do Estado responsáveis pelos processo de implementação de burocratas a nível de rua, os quais não são meros agentes passivos que cumprem tarefas burocráticas, decorrentes de uma decisão política “vinda de cima”, mas são atores que interferem no processo de execução, com base em suas convicções, entendimento dos problemas abordados pela ação pública, da relação com o público beneficiário, e dos seus próprios interesses enquanto grupo (corporativos) e individuais.

Para Lotta (2012) a partir desse entendimento surge o questionamento da legitimidade democrática em relação às tomadas de decisão desses agentes que impactam na reconfiguração das políticas, uma vez que eles gozam de amplo poder discricionário sobre a interpretação da maneira de aplicação da política ou até de definição sobre a destinação de recursos orçamentários, tendo em vista que eles não são legitimados pelos mecanismos democráticos para tomar tais decisões.

Para a autora, há expectativa de que tais agentes possam funcionar como elo ou como uma espécie de ponte entre os beneficiários e os agentes políticos, detentores do poder de decisão, supondo que agentes de linha de frente tenham uma interação direta com os beneficiários das políticas públicas, tendo maior conhecimento das suas expectativas em relação aos serviços ofertados pelo Estado, podendo entendê-las de forma mais autêntica, podendo assim adaptar as propostas de intervenção pública à realidade, na busca de melhor atender às expectativas do público, uma vez que conhece a realidade desse com o qual convive, assim esses agentes tornam intérpretes das expectativas dos beneficiários, numa espécie de “representação com espelho” (LOTTA, 2012). No entanto, a “representação por espelho” conferida aos agentes de linha de frente por sua identidade com o público, sofre questionamentos uma vez que estes não gozarem da legitimidade conferida pelo sistema democrático aos agentes político.

### **3.3 Abordagem das categorias extrativismo, agroextrativismo e sociobiodiversidade**

Uma categoria importante a ser tratada no trabalho é a de extrativismo. Homma (2012), um dos estudiosos do tema, aborda o extrativismo a partir de uma perspectiva de ciclo econômico, o qual, segundo o autor, é constituído de três fases distintas:

Primeira fase a transformação de um recurso natural em produto útil ou econômico é o primeiro passo da economia extrativa. Nessa fase inicial, há um crescimento na extração, quando os recursos naturais são transformados em recursos econômicos a partir do crescimento da demanda.

Na segunda fase, o limite da capacidade de oferta é atingido, em razão da baixa elasticidade dos estoques disponíveis e da elevação nos custos da extração, uma vez que o acesso às melhores áreas para exploração torna-se cada vez mais difícil.

Na terceira fase se inicia o processo de declínio na extração, em razão do esgotamento das reservas, ao mesmo tempo que o aumento na demanda induz ao início do processo de plantio, desde que exista tecnologia disponível e viabilidade econômica.

Diferentemente de Homma, Rêgo (1999) aborda o extrativismo introduzindo o conceito de neoextrativismo, o qual pode ser entendido como “a combinação de atividades estritamente extrativas com técnicas de cultivo, criação e beneficiamento” (RÊGO, 1999, p. 5). Noção semelhante é proposta por Nogueira e Fleischer (2005, p. 129) para abordar sistema produção desenvolvido por comunidades tradicionais no bioma Cerrado.

O extrativismo de base familiar guarda características especiais, que dizem respeito à

sua pequena escala e à integração que mantém com atividades de produção agrícola e com a criação de gado e pequenos animais, dedicadas à subsistência e à venda de seus poucos excedentes.

Tal entendimento nos parece mais próximo da perspectiva e da realidade vivenciada pelas comunidades tradicionais extrativistas, em especial as quebradeiras de coco babaçu, sujeito social objeto deste trabalho. Dessa forma, adotaremos esse entendimento para a categoria extrativismo.

Essa nova perspectiva do extrativismo, compreendido como componente de um sistema sociocultural amplo e complexo alicerçado em valores ancestrais que moldam a cultura e a identidade tradicionais, e não como simples forma de produção, está presente em vários outros autores que discutem o tema, sobretudo associando-o às práticas desenvolvidas por comunidades tradicionais, ao uso e conservação dos recursos ambientais, em diferentes biomas, a exemplo do sistema colocalização construído pelos seringueiros do Acre abordado por Almeida (2012, p. 5):

Essa síndrome do extrativismo [tecnicamente] estagnado, [socialmente] dependente e [ecologicamente] predatória deriva das relações sociais de distribuição e de poder nos seringais, e não do extrativismo enquanto modo de uso de recursos naturais e enquanto forma de vida [na floresta].

Já no Cerrado, abordado por Nogueira e Fleischer (2005, p. 132), “a ênfase no agroextrativismo tem forjado novas identidades rurais, num processo de ressignificação do próprio espaço rural, agora fortemente associado à natureza e aos processos naturais”.

Para Nogueira e Fleischer (2005) os sistemas agroextrativista no Cerrado são processos de construção histórica de longa data que remonta aos primeiros habitantes da região que foram desenvolvendo relações de convivência e conhecimento dos recursos, seus usos, manejo e aplicações, a partir de uma perspectiva de interação, que possibilitasse a sobrevivência dos grupos e preservação dos recursos. Assim, os sistemas extrativistas resultam de processos de interação e experiências, de um saber-fazer forjados ao longo de gerações.

Como o agroextrativismo parte de uma concepção de interação com o ambiente no processo de construção das formas de produção e da própria identidade dos grupos, com sistemas de produção mais diversificados e em pequena escala, mostra-se mais adequado as necessidades ecológicas de recuperação dos recursos utilizados, garantido a própria reprodução dos grupos a longo prazo. Isso o coloca em antagonismo sistema de produção dominante baseado em insumos externos, com grande potencial de degradação ambiental e desestruturador das relações e dos conhecimentos tradicionais, dessa forma o extrativismo pode ser entendido como uma categoria política que se opõe ao modelo de desenvolvimento predatório.

Na mesma linha Carrara (2007), sobre o sistema de produção desenvolvidos na região do norte mineiro, denominados “geraizeiros”, afirma que apesar de o termo agroextrativismo não ser utilizado antigamente, o sistema construído por essas populações tradicionais foi sendo moldado no processo de coevolução entre o humano e a natureza. Assim, “o agroextrativismo é uma prática das populações locais, construída no processo de coevolução entre o humano e a natureza, que foi bastante desestruturada a partir das ações desenvolvimentistas na região” (CARRARA, 2007, p. 46).

Segundo esse autor, até a década de 1970, o modo de vida e de produção na região baseava-se no uso dos recursos naturais a partir de práticas agroextrativistas. Na sua visão o agroextrativismo ressurgiu na região como reação das populações tradicionais, ao avanço das propostas de desenvolvimento excludentes que expropriam as populações locais dos territórios, e como alternativa de desenvolvimento autônomo e inclusivo com respeito aos valores culturais e ao meio ambiente em contraponto ao modelo hegemônico.

Bispo e Diniz (2014) destacam no agroextrativismo, além das dimensões de produção, geração de renda, ecológica para a manutenção da paisagem – que contribuem para manutenção das comunidades tradicionais e dos sistemas socioculturais locais – a função de fornecimento de plantas utilizadas com fins fitoterápicos pelas comunidades no tratamento de doenças.

Essa função, além de importante, não se limita a uma dimensão utilitária da simples aplicação – fornecimento e uso de um insumo para atendimento de uma necessidade –, ela abrange todo o sistema sociocultural ao qual o agroextrativismo está integrado, que envolve o conhecimento das plantas – em relação ao cultivo, as propriedades terapêuticas, manipulação, preparo e formas de uso dos remédios; ou seja, ao sistema tradicional de transmissão e apropriação dos conhecimentos envolvendo também crenças e rituais. O que reforça a ideia de que, quando falamos do agroextrativismo, estamos falando de um sistema complexo que não pode ser reduzido apenas a um sistema ou forma de produção.

Na mesma perspectiva Silva e Miguel (2014) afirmam que o agroextrativismo deve ser entendido a partir de uma visão sistêmica, ou seja, uma atividade caracterizada por um grande número de interconexões e uma elevada complexidade, tanto em nível socioeconômico, agrônomo e ambiental.

Já Francesco *et al.* (2017) consideram que há um equívoco das análises que abordam o extrativismo numa perspectiva de ciclos econômicos, uma vez que essa visão passa a ideia errônea de associação dos grupos camponeses a um único produto ou a uma atividade econômica principal, desenvolvida por um setor econômico em determinado momento histórico.



As autoras ressaltam que os grupos camponeses se caracterizam como pluriativos, a exemplo dos ribeirinhos do Xingu, objeto de análise feita por elas, destacando que essa não é apenas uma característica acessória desses grupos, mas faz parte do seu modo de ser e viver, portanto, da sua essência enquanto grupo social “foi o sistema de pluriatividade que garantiu a sobrevivência e permanência de grupos familiares em territórios marginais aos grandes ciclos econômicos ao longo do tempo”. (FRANCESCO *et al.*, 2017, p. 53).

Essa nova perspectiva do extrativismo também é incorporada pelos órgãos públicos MMA, MDS e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que buscam relacioná-la ao conceito de sociobiodiversidade como decorrência da interação entre as populações tradicionais e seu ambiente natural, resultando na geração de produtos da sociobiodiversidade, conforme utilizado no Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (PNPSB)<sup>12</sup> “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...”. (BRASIL, 2009).

O mesmo conceito é adotado pelo Decreto n.º 7.794, de 20 de agosto de 2012, que institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) para definir produtos da sociobiodiversidade:

Bens e serviços gerados a partir de recursos da biodiversidade, destinados à formação de cadeias produtivas de interesse dos beneficiários da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, que promovam a manutenção e valorização de suas práticas e saberes, e assegurem os direitos decorrentes, para gerar renda e melhorar sua qualidade de vida e de seu ambiente. (BRASIL, 2012).

Conceito semelhante é utilizado pela Instrução Normativa conjunta do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e MMA n.º 17/2009, que aprovam as normas técnicas para a obtenção de produtos orgânicos oriundos do chamado extrativismo sustentável:

Agroextrativismo: combinação de atividades extrativas com técnicas de cultivo, criação e beneficiamento; é orientado para a diversificação, consórcio de espécies, imitação da estrutura e dos padrões do ambiente natural, e uso de técnicas geralmente desenvolvidas a partir dos saberes e práticas tradicionais, do conhecimento dos ecossistemas e das condições ecológicas regionais. (BRASIL, 2009b).

Já a noção de sociobiodiversidade, de acordo com Diegues (1999; 2005) e Santilli (2009), é o resultado da interrelação entre os elementos da natureza e o ser humano, portanto,

---

<sup>12</sup> Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (PNPSB) instituído pela Portaria Interministerial (MDA, MDS e MMA) n.º 239, de 21 de julho de 2009, com o objetivo de desenvolver ações integradas para a promoção e fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade, com agregação de valor e consolidação de mercados sustentáveis.

não pertence apenas ao mundo natural, mas também ao cultural e social. Dessa relação resultam novos elementos, como ecossistemas, plantas, animais, conhecimentos sobre o comportamento destes, formas de uso, de manejo, além de servir de inspiração para rituais e de fornecimento de insumos para produção de mercadorias nas sociedades modernas. Assim, a sociobiodiversidade é resultado de um processo de construção da convivência e interação entre os humanos e os outros elementos da natureza, não humanos, num processo de coevolução entre eles (CARRARA, 2007). Tal noção é adotada no PNPSB, que define a sociobiodiversidade como conceito que “expressa a interrelação entre a diversidade biológica e a diversidade de sistemas socioculturais”. (BRASIL, 2009, p. 9).

Dessa forma, buscaremos adotar na pesquisa a noção de agroextrativismo numa perspectiva abrangente envolvendo todas essas dimensões, e não apenas a dimensão econômica produtiva.

### **3.4 Categoria povos tradicionais - quebradeiras de coco babaçu sujeito político de identidade coletiva**

O Decreto Federal n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, os define, no inciso I do artigo 3º, como:

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. (BRASIL, 2007).

No entanto, tais categorias resultam de processos de construção política desses grupos; assim, para compreender as categorias de sujeitos coletivos como as quebradeiras de coco babaçu é necessário recorrer ao processo de construção de identidade desses sujeitos, o processo de lutas pelo território e em defesa da preservação dos babaçuais, empreendido por elas. Para isso recorreremos, especialmente, a Almeida (2008) e Figueiredo (2005).

A partir do final da década de 1970 até o início dos anos de 1990, o Maranhão (especialmente as regiões do Médio Mearim e do Pindaré) foi marcado por um processo intenso de disputas pela posse e controle da terra, entre fazendeiros, de um lado, e posseiros, do outro. Os fazendeiros, quase sempre contando com o apoio do Estado (aparato policial, judicial, poderes locais Executivo e Legislativo), e os trabalhadores rurais, com uma organização sindical ainda incipiente e muitas vezes desempenhando funções burocráticas e acessórias ao

Estado (como encaminhamento de aposentadorias rurais), constituindo disputas entre forças desproporcionais em desfavor dos movimentos sociais camponeses.

Tais conflitos resultaram em muitas perdas para as comunidades rurais a partir de ameaças, destruição de lavouras, de residências, de expulsões e assassinatos de posseiros e de lideranças dos movimentos.

Nesse contexto começam a surgir e se fortalecer grupos de oposição sindical no meio rural com uma visão mais combativa, defendendo bandeiras, como a da reforma agrária. No processo de construção da resistência dos trabalhadores tem papel importante a organização desenvolvida nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) com apoio da Pastoral Católica, adeptos da corrente teológica Teologia da Libertação, a exemplo de entidades como Comissão Pastoral da Terra (CPT), Cáritas Brasileira, Animação dos Cristãos no Meio Rural (ACR) e de organizações da sociedade civil defensoras de direitos humanos, como a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH).

O movimento de resistência à apropriação e monopólio das terras e a derrubada dos babaçuais conduzida pelos fazendeiros com respaldo do Estado é, por um lado, um movimento de oposição às forças dominantes e, por outro, constitui-se também em um processo de questionamento interno à própria organização institucional dos trabalhadores rurais, majoritariamente representada pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR), cujas direções, em muitos casos, mantinham-se no poder por décadas e sem nenhum engajamento político com as lutas das comunidades que estavam sendo expulsas das terras. As direções sindicais que demonstravam algum comprometimento político se limitavam à defesa do acesso à terra, e outras questões como igualdade de gênero e defesa do meio ambiente não eram pauta das direções dos sindicatos.

Dessa forma, as oposições sindicais constituíram-se em espaço de articulação e luta contra a expropriação dos camponeses, mas também de busca de maior participação nesses espaços de representação formal dos trabalhadores rurais, bem como de maior comprometimento destes com suas lutas reais, sobretudo da participação das mulheres, que até então não podiam associar-se aos sindicatos, que eram um espaço eminentemente masculino, sendo elas dependentes dos maridos. Assim, a abertura para a participação das mulheres muitas vezes se deu no contexto das oposições sindicais e da incorporação de novas pautas à luta sindical, com muitos grupos de oposição sendo liderados por mulheres (RÊGO; ANDRADE, 2006).

Nesse contexto, o processo de mobilização, articulação e lutas dá origem à estruturação de várias organizações locais, especialmente de mulheres quebradeiras de coco, na defesa da preservação e do acesso livre aos babaçuais, que resultou na criação de organizações e

movimentos (locais e regionais) importantes na defesa dos direitos coletivos das quebradeiras de coco e dos agroextrativistas do babaçu em geral.

Dentre as organizações mais destacadas, tem-se: o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu - MIQCB (1990), movimento que abrange os estados do Maranhão, Piauí, Pará e Tocantins, formado por mulheres quebradeiras de coco reunidas com o objetivo de defesa do desenvolvimento do extrativismo do coco babaçu, da preservação e do livre acesso aos babaçuais; e a Associação de Áreas de Assentamentos do Estado do Maranhão - ASSEMA (1989) organização de pequenos agricultores agroextrativistas com atuação regional (região do Mearim) com o objetivo de defesa dos interesses destes, cuja missão é apoiar tecnicamente os processos de organização social e produtiva das comunidades agroextrativistas (RÊGO; ANDRADE, 2006).

Para Almeida (2008), as novas categorias sociais que surgem no campo na década de 1990 (incluídas as quebradeiras de coco babaçu) quebram o monopólio de categorias antigas, como “camponês”, “trabalhador rural”, “posseiro”, “pequeno produtor”, etc. Para ele, contudo, tal ruptura não visa eliminar as atribuições políticas e institucionais das categorias antigas, mas sim, alargar a compreensão das especificidades e heterogeneidade desses grupos sociais e suas reivindicações, bem como fazer com que suas demandas específicas fossem contempladas pelas instituições de representação das categorias antigas, a exemplo dos sindicatos de trabalhadores rurais.

Esses novos grupos (quebradeiras de coco) reivindicam a participação nas organizações de representação dos trabalhadores rurais, como os sindicatos, e que estes incorporem as especificidades das suas bandeiras de lutas, como defesa do território e do acesso aos recursos ambientais (preservação e livre acesso ao babaçu); bem como do acesso a políticas públicas, como direito a Previdência Social (antes as mulheres não eram contempladas com a aposentadoria rural, sendo dependentes dos maridos). Entretanto, Almeida (2008) faz uma distinção entre papel social e a nova identidade emergente desses grupos:

Quando confrontamos esta dupla filiação é possível perceber uma distinção entre papel social e identidade: uma filiação é vivida como pertencimento a um grupo ocupacional, consoante a legislação e os direitos decorrentes (trabalhistas, previdência social), enquanto a outra tem características identitárias e é voluntária, pressupondo no mais das vezes situações de antagonismo manifesto. As novas denominações que designam os movimentos e que espelham um conjunto de práticas organizativas traduzem transformações políticas mais profundas na capacidade de mobilização destes grupos face ao poder do Estado e em defesa dos territórios que estão socialmente construindo. (ALMEIDA, 2008, p. 88).

Assim, a emergência de novos sujeitos sociais no campo se dá a partir de categorias locais e de autodefinição: “os agentes sociais se erigem em sujeitos da ação ao adotarem como designação coletiva as denominações pelas quais se autodefinem e são representados na vida cotidiana.” (ALMEIDA, 2008, p. 80).

May (1990) afirma que muitos atribuem ao babaçu a causa do “atraso” agrícola e da pobreza do Maranhão, criando-se uma ideologia de que a disponibilidade do babaçu seria o motivo para os camponeses evitarem o “trabalho duro”. Essa ideologia cria uma visão negativa daqueles que trabalham nessa atividade, especialmente entre os homens, que a encaravam como uma atividade vergonhosa e depreciativa para um homem. O autor relata ainda que as mulheres também se sentiam constrangidas, pois declaravam que se tivessem opção prefeririam fazer outra atividade.

Para Figueiredo (2005), muitas mulheres sentiam vergonha de se apresentar como quebradeiras de coco, mas a atividade era mais vergonhosa para os homens, porque era vista como um sinal de fraqueza. “[...] a própria quebradeira de coco muitas vezes não queria ter um namorado quebrador de coco, pois a representação sobre um homem que coleta e quebra coco babaçu é a de um homem fraco, sem condições de sustentar a família.” (FIGUEIREDO, 2005, p. 129).

Contudo, para Manoel Correia de Andrade (1973), citado por Figueiredo (2005), essa ideologia da depreciação do extrativismo do babaçu derivava de visão construída e disseminada por geógrafos e economistas da década 1960 e assimilada por representantes de órgão oficiais, os quais sempre que tratavam da questão se referiam à coleta e quebra do coco babaçu como uma atividade rústica e atrasada associada aos extratos mais pobres da população, que a pessoa exercia por absoluta falta de opção, o que gerava uma visão pejorativa das populações que praticavam a quebra do coco e a consequente vergonha por parte desses grupos em serem associados a tal atividade.

Essa visão preconceituosa pode ser observada em citação de Lino Matos feita por Correia de Andrade em referência ao extrativista do babaçu: “parece mais um fugitivo do trabalho contínuo e rotineiro, que procura nas dádivas do babaçu, dos frutos silvestres e da caça uma acomodação passiva ao meio físico.” (ANDRADE, 1973, p. 91, *apud* FIGUEIREDO, 2005, p. 129). Na mesma linha, corroborando a visão negativa dos geógrafos da época, pode-se citar Valverde (1957, p. 8):

A extração de amêndoas de babaçu é feita segundo um sistema muito rudimentar de coleta comercial. Quando o caboclo precisa de dinheiro, penetra no babaçal, ou

manda a mulher, para trazer os coquilhos. Estes são amontoados em frente à casa de moradia, onde as mulheres e crianças fazem a quebra do coco.

Não obstante, essa visão negativa da atividade extrativa do babaçu e dos(as) extrativistas, construída por algumas áreas de conhecimento acadêmico e absorvida por gestores públicos, pela população em geral e pelos(as) próprios extrativistas, os(as) leva a ter vergonha do que fazem, reproduzindo assim uma visão negativa de si mesmos, construída e introjetada de fora para dentro; as quebradeiras de coco foram capazes de subverter essa perspectiva negativa, tanto da atividade extrativa do babaçu como em relação ao grupo social que pratica o extrativista do babaçu.

Essa mudança se dá por meio do engajamento político das quebradeiras de coco, no contexto de construção de novos sujeitos políticos, movimentos sociais que, segundo Almeida (2008, p. 89), constroem novas “categorias que se afirmam através de uma existência coletiva, politizando não apenas as nomeações da vida cotidiana, mas também um certo modo de viver e suas práticas rotineiras no uso dos recursos naturais”.

Para Figueiredo (2005), a mobilização de homens e mulheres em ações coletivas na luta pela terra e pelo acesso livre ao babaçu molda a consciência dos grupos enquanto sujeitos de direitos e rompe a tradição de vergonha por sua condição de pobreza e da atividade que exerciam para torná-los sujeitos políticos engajados na defesa dos seus direitos:

Ao definirem que o acesso à terra é um direito de quem nela trabalha, e o babaçu um direito de quem dele necessita e o preserva, mulheres e homens se mobilizam em defesa do livre acesso aos recursos naturais, passando a impor o respeito à sua condição de trabalhadores agroextrativistas. (FIGUEIREDO, 2005, p. 134).

Ainda conforme Figueiredo (2005), o engajamento político e a participação nos movimentos sociais, citado pelas mulheres, foi essencial para mudança da percepção delas sobre si mesmas e para a construção da sua nova identidade social de quebradeiras de coco babaçu, que se torna motivo de autoafirmação e orgulho pelas companheiras. Nesse sentido, são esclarecedoras as palavras da senhora Antônia, transcritas por Figueiredo (2005, p. 135): “nesses eventos... encontros e vamos dizer mobilização, quando acontece... O Grito da Terra Brasil, a gente ver que muitas mulheres pegam o microfone e fala: “eu sou de tal lugar, sou uma quebradeira de coco’ [...]”

Essa construção do sujeito político traz também mudança na percepção da importância do babaçu para as famílias, conforme ressalta Figueiredo em depoimento de senhor Antonino: “o babaçu hoje também tá visto como uma fonte de renda que ajuda muito na sobrevivência da família, quer dizer que aquela discriminação que existia do babaçu mudou, ela acabou depois

desses movimentos, tudo isso foi se acabando.” (FIGUEIREDO, 2005, p. 135). Para a autora, isso ocasionou um novo significado para o babaçu, antes não observado, que gerou transformações econômicas e políticas, tanto internas aos grupos como nas suas relações com a sociedade em geral, e essas mudanças possibilitaram na construção do movimento social das quebradeiras de coco.

## **CAPÍTULO 4 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITO TERRITORIAIS E USO DA SOCIOBIODIVERSIDADE**

Neste capítulo, pretende-se fazer uma contextualização histórica, social e política do processo de construção de políticas públicas e os antecedentes que visaram contemplar aspectos do uso da biodiversidade ou da sociobiodiversidade que viabilizaram as condições para construção de outras políticas, até chegar a institucionalização da PGPMBio.

Partindo-se do princípio de que o processo de construção e implementação ou desconstrução de uma política pública não ocorre de forma alheia a realidade histórica, mas resulta de processos de disputas entre grupos com interesses diferentes ou até antagônicos no interior da sociedade, que se desdobram nas relações de poder no interior do Estado, resultando na forma como este se porta em relação aos grupos e o atendimentos dos seus interesses, conforme apontado por Grisa (2010b) nas diferentes abordagens, sobre o papel que pode ser atribuído ao estado e seus agentes na construção e condução das políticas públicas – abordagem Neomarxista, neoinstitucionalista, cognitiva e de redes de atores, além dos referenciais globais e setoriais, a partir dos quais as políticas públicas são construídas.

### **4.1 Alianças entre povos da floresta e ambientalismo e a construção de políticas públicas de direitos territoriais**

De acordo com Allegretti (2002), o referencial global – de que as florestas tropicais são fundamentais para o controle do clima no planeta – e o referencial setorial – de que as populações tradicionais que vivem das florestas – são agentes importantes para a sua conservação; e, portanto, parte da solução do problema climático global possibilitou alianças estratégicas entre ambientalistas e povos da floresta, a partir do movimento dos seringueiros da Amazônia, iniciado no Acre, o que possibilitou a construção de uma política importante para o uso sustentável e conservação dos recursos da biodiversidade que resultou na instituição de unidades de conservação de uso sustentável como Reservas Extrativistas (Resex) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS).

Para Allegretti (2002), essa política foi construída a partir da luta dos seringueiros, especialmente do Acre, na busca de defesa dos territórios dos antigos seringueiros, onde estes construíram um sistema de organização social e produtiva próprio, após a desestruturação da empresa seringalista, o que Almeida (2012) denomina de “campesinato dos seringueiros”.

Allegretti (2002) observa que a economia da borracha na região Amazônica sofreu um grande abalo com o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o encerramento do acordo



de venda da produção para os Estados Unidos, em 1947, o que levou o governo brasileiro a manter uma política de subsídios à produção em benefício dos seringalistas até 1967.

Com a instauração do governo militar (1964 a 1985) e o desinteresse em continuar com a política de subsídios à produção de borracha extrativa, por considerar que era um sistema ultrapassado, aprofundou a crise, ocasionando o abandono de seringais dos seringalistas. Em contrapartida, o governo militar buscou implementar políticas de desenvolvimento e integração da região, baseadas em duas preocupações – evitar a proliferação de movimentos contrários ao regime na região e inibir o surgimento de debates sobre a desnacionalização da Amazônia.

A partir da ideia de integração da região, é lançado o plano de ocupação e modernização da Amazônia – Chamado Operação Amazônia (ALLEGRETTI, 2002) –, cujo objetivo era modernizar e diversificar as atividades produtivas da região, e romper a dependência econômica de um único produto responsável pela geração de trabalho e renda regional, e construir obras de infraestrutura (estradas, ferrovias, hidroelétricas) que possibilitassem a exploração de recursos naturais da região (minerais, florestais), integrando-a à dinâmica econômica do centro-sul do país.

Assim, os governos militares começaram a incentivar, por meio de políticas de concessão de subsídios, a implantação de projetos agropecuários na região, sobretudo de criação de gado em sistema extensivo.

Dessa forma, os antigos seringais, abandonados pelos seringalistas que se encontravam endividados com bancos, foram sendo vendidos para implantação de grandes projetos agropecuários, negócio que era bom para os seringalistas falidos, que vendiam as terras, que muitas vezes nem títulos tinham e assim conseguiam pagar suas dívidas e se capitalizavam para novos negócios e também para os bancos que recebiam dívidas não quitadas.

No entanto, havia um problema uma vez que todas as terras vendidas já estavam ocupadas por grupos de antigos seringueiros que viviam há gerações nas colocações com suas famílias, antes sob o sistema de aviamento e barracão atrelado aos patrões da borracha, e depois da desestruturação do modelo seringalista, formando um sistema de campesinato autônomo baseando numa produção agrícola tradicional de subsistência associada ao extrativismo de vários produtos florestais (castanha-do-brasil, açaí e a própria seringa em menor escala), constituindo o “campesinato dos seringueiros” segundo Almeida (2012), sendo que esses grupos de seringueiros não desejavam abandonar as áreas que consideravam suas por direito.

A apropriação das áreas pelos novos proprietários acirra os conflitos, que antes eram latentes, entre compradores das terras e os moradores uma vez que as áreas que foram vendidas começaram a ser desmatadas para plantio de capim para criação de gado, com pressão sob as

famílias para abandonarem as áreas em que viviam há gerações. Para elas as áreas significavam muito mais que espaço de trabalho ou produção, eram espaço de afirmação da identidade dos sujeitos enquanto indivíduos e enquanto grupos, nas relações entre grupos e com a memória dos antepassados que ali estavam e com a própria perspectiva transcendente, que nos dizeres de Sassen (2016) configuravam “territórios de vida”, e não apenas terra de produção.

Dessa forma, esses grupos começam e se articulam para confrontar o avanço do desmatamento, que representava a desintegração de sua identidade social enquanto grupo, buscando impedir as ações de derrubada das matas, por meio da mobilização de grande quantidade de pessoas, homens e mulheres, para impedir o processo de destruição, movimento que ficou conhecido e se notabilizou com o nome de “empates”.

Assim, o referencial setorial, no que tange ao reconhecimento da contribuição dos povos tradicionais na preservação da floresta e na mitigação da questão climática, não decorre do reconhecimento espontâneo do Estado, ou mesmo de ambientalistas urbanos. Mas é fruto da luta e contestação dos “povos da floresta” à implantação de um modelo de “desenvolvimento” que, além de degradar o meio ambiente, desestruturava seus modos de vida, ameaçando sua reprodução social, assim se fazem reconhecer enquanto sujeitos políticos capazes de propor alternativas de desenvolvimento viáveis.

A Operação Amazônia previa a expansão da fronteira com política de incentivos para projetos agropecuários envolvendo todos os estados da Amazônia Legal<sup>13</sup>. Assim os movimentos de resistência ao modelo proposto ocorreram em vários lugares da Amazônia, apesar de a estratégia de mobilização com tática de barrar as ações de desmatamento conhecidas como “empates” terem se iniciado e se notabilizado no Acre com o movimento dos seringueiros sob a liderança de Wilson Pinheiro e Chico Mendes; outros movimentos sociais participaram desse processo, como observa Allegretti (2008), destacando que os atores principais do processo de mobilização social ocorrido na Amazônia nas últimas décadas do século passado foram seringueiros, extrativistas, ribeirinhos, pescadores, castanheiros e quebradeiras de coco babaçu.

Figueiredo (2005) registra que no município de Lago do Junco, na microrregião do Médio Mearim no estado do Maranhão, também houve mobilizações lideradas pelo movimento

---

<sup>13</sup> A Amazônia Legal corresponde à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) delimitada no Art. 2ª da Lei complementar n.º 124, de 03 de janeiro de 2007. A região é composta pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Mato Grosso, bem como pelos Municípios do Estado do Maranhão situados ao oeste do Meridiano 44º. Possui uma superfície aproximada de 5.217.423 km², correspondente a cerca de 61% do território brasileiro. Mais informações, consultar: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html>.

das quebradeiras de coco no sentido de impedir a derrubada de babaçuais, talvez inspiradas nas ações que estavam ocorrendo no Acre empreendidas pelo movimento dos seringueiros:

Em 1984, acontece no povoado Centrinho do Acrísio a primeira forma de resistência pública com a participação de mulheres, homens, e crianças para impedir uma grande devastação. Essa mobilização é denominada pelas famílias como *mutirão para liberar o coco ou empate às derrubadas*. No mesmo ano, no povoado São Miguel [...] mobilizaram um mutirão com a participação de famílias vindas de várias outras comunidades [...] para realizar a quebra de uma grande quantidade de coco, que tinha sido recolhida a mando do proprietário para dificultar o acesso das famílias ao babaçu. A partir dessa ação que mobilizou grande apoio dos povoados vizinhos, pois conflitos por coco estavam emergindo em todos os povoados, as lideranças desses *mutirões* decidiram não apenas *liberar o coco* e partem para reconquistar as terras que tinham sido, antes da década de 70, de uso comum das centenas de famílias que fundaram esses povoados desde as imigrações nos anos 1920 e 1950. (FIGUEIREDO, 2005, p. 40, grifos do original).

Isso demonstra que a contestação a um modelo de “desenvolvimento”, considerado prejudicial ao meio ambiente e que ameaçava as populações tradicionais, estava se articulando em várias regiões da Amazônia, por tais populações que buscavam alternativas de desenvolvimento mais adequadas aos seus modos de vida.

Segundo Allegretti (2008), esse processo de mobilização e luta dos seringueiros e de outros povos tradicionais permitiu que grupos sociais, até então considerados sem poder político e sem capacidade para formular e influenciar a elaboração de políticas públicas, fossem capazes de romper essa barreira e garantir que suas propostas fossem acatadas pelo poder público. Para a autora, a criação de áreas protegidas para o uso sustentável das populações tradicionais foi exitosa, pois, do ponto de vista político, criou um mecanismo institucional de resolução de conflitos em torno da terra e da floresta; do ponto de vista social, assegurou meios de vida para as gerações atuais e futuras; culturalmente, respeitava as formas tradicionais de uso dos recursos naturais; e ambientalmente, freava o avanço do desmatamento.

#### **4.2 Os debates em torno da Conferência Rio-92 e os desdobramentos sobre as políticas de uso da sociobiodiversidade**

Um marco importante na construção das políticas socioambientais no país foi o debate internacional, sobretudo travado no ambiente dos órgãos multilaterais dos quais o Brasil faz parte. Nesse sentido, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no período de 05 a 14 de junho de 1992 na cidade do Rio de Janeiro, é um marco importante que reflete nas políticas nacionais, que vão desde o processo preparatório aos acordos assinados durante a conferência.

Assim várias Reservas Extrativistas foram criadas no período que antecede a conferência, inclusive como estratégia do Governo Brasileiro em construir um discurso, como resposta positiva à opinião pública nacional e internacional em relação aos questionamentos sobre o desmatamento na Amazônia. Entre as áreas criadas estão: a Reserva Extrativista do Alto Juruá, no estado do Acre, a primeira do Brasil, criada pelo Decreto n.º 98.863, de 23 de janeiro de 1990, que definiu a Resex como “espaços territoriais destinados à exploração autossustentável e conservação dos recursos naturais renováveis por população extrativista”.

Nesse período, foram criadas também algumas Resex com foco no extrativismo do babaçu: Reserva Extrativista Extremo Norte, no estado do Tocantins, Decreto n.º 535, de 20 de maio de 1992; Reserva Extrativista Mata Grande, Decreto n.º 532, de 20 de maio de 1992; e Reserva Extrativista do Ciriaco, Decreto n.º 534, de 20 de maio de 1992, ambas no estado do Maranhão.

Para Allegretti (2008), a introdução desses instrumentos legais demonstra o reconhecimento do estado ao papel das populações tradicionais na conservação dos ecossistemas, e o protagonismo dessas populações na promoção do desenvolvimento sustentável, antes mesmo da Rio-92. Contudo, esse reconhecimento, que resultou na criação de normas, que permitiram o acesso aos territórios tradicionais e seus recursos às populações tradicionais, apesar de contrariar interesses de grupos econômicos importantes, não foi um processo simples ou rápido, mas, sim, resultado de luta e persistência dessas populações por mais de duas décadas.

Como um dos resultados da conferência tem-se a assinatura da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que define no seu artigo primeiro como objetivo “a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos...”. A convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n.º 2, de 5 de junho de 1992, e ratificada pelo Decreto Presidencial n.º 2.519, de 16 de março de 1998.

A convenção, além de ser um marco importante do ponto de vista teórico, pois reforça e ajuda a consolidar conceitos já consagrados como o “uso sustentável dos recursos”, introduz outros, como a noção de “repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos...”; mas também, do ponto de vista mais prático, contribui para a articulação de ações em favor da preservação das florestas e do uso e conservação da

biodiversidade por populações tradicionais, a exemplo do Programa Piloto para Proteção de Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)<sup>14</sup>.

A partir desse programa foi possível a articulação e implementação de alguns subprogramas, ações ou articulação de instâncias administrativas voltadas para o fortalecimento do uso sustentável da biodiversidade desenvolvidos por povos tradicionais, tais como:

a) Centro Nacional de Populações Tradicionais (CNPT), criado, em 1992, na estrutura do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e do Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), instância com atribuições específicas de orientar os processos de criação e implantação de Reservas Extrativistas, que passou receber apoio financeiro do Programa PPG7, a partir de 1995 para o desenvolvimento de suas ações.

A partir da criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), por meio da MP n.º 336/2007 convertida na Lei Federal n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007, autarquia federal que passou a ser responsável pela gestão das unidades de conservação federais, o CNPT passou a fazer parte da estrutura da referida autarquia, o qual está vinculado atualmente.

O CNPT foi reformulado por meio da Portaria ICMBio n.º 078/2009, sofrendo alterações na demonização e nas atribuições, passando a denominar-se Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Sociobiodiversidade Associada a Povos e Comunidades Tradicionais, como o objetivo de “promover pesquisa científica em manejo e conservação de ambientes e territórios utilizados por povos e comunidades tradicionais, seus conhecimentos e modos de organização social; e estudos sobre forma de gestão dos recursos naturais, em apoio ao manejo das unidades de conservação”<sup>15</sup>.

Dessa forma, há uma mudança significativa de objetivos. Antes havia uma perspectiva mais prática e de gestão da política pública em apoio à criação e implementação das unidades de conservação de uso sustentável, passando a ter agora caráter mais abstrato de pesquisa.

b) Subprograma Projetos Demonstrativos – PDA estruturado e implementação pelo MMA, a partir de 1995, objetivava “promover aprendizagens sobre a viabilidade de novos

---

<sup>14</sup> O PPG7 foi um programa de cooperação multilateral entre o governo brasileiro e grupos dos sete países mais industrializados do mundo (G7) e agências multilaterais, com o objetivo de apoiar iniciativas de conservação da floresta Amazônica e da Mata Atlântica com o uso sustentável de seus recursos naturais, bem como melhorar as condições de vida da populações locais. O PPG 7 foi criado em 1990, na Convenção de Houston e foi ratificado na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio-92. Ao longo de seus 17 anos de existência, o Programa Piloto implantou 26 subprogramas e projetos que contribuíram para ampliar o conhecimento sobre do meio ambiente, a floresta Amazônica e a Mata Atlântica. Mais informações, consultar: <https://www.mma.gov.br/florestas/programa-para-a-prote%C3%A7%C3%A3o-das-florestas-tropicais>.

<sup>15</sup> Mais informações, consultar: <http://www.icmbio.gov.br/cnpt/quem-somos.html>.

modelos de conservação e uso sustentável dos recursos nos biomas Amazônia e Mata Atlântica, visando à melhoria da qualidade de vida das populações locais” (SOARES, 2012, p. 4).

Na primeira fase de 1995-2002 o PDA apoiou 440 projetos, sendo 240 na Amazônia e 200 na Mata Atlântica. A partir de 2003 iniciou uma segunda fase com novos componentes: Projetos Alternativos ao Desmatamento e às Queimadas – (PADEQ), Consolidação e Mata Atlântica<sup>16</sup>.

c) Criação e implementação do Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), elaborado e executado pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) a partir de 1996, visava garantir apoio à demarcação e proteção das Terras Indígenas da Amazônia Legal brasileira. A partir dos resultados do programa surgiram questionamentos de como manter a sustentabilidade das terras demarcadas, o que provocou um debate no âmbito do movimento indígena sobre a necessidade de projetos específicos de fomento ao uso sustentável dos recursos da biodiversidade para os povos indígenas, discussão que ocasionou a criação do Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas (PDPI).

d) A estrutura e implementação do Projeto PDPI, como mencionado acima, se deu a partir do questionamento dos movimentos indígenas da Amazônia sobre a necessidade de ações específicas para viabilizar a sustentabilidade nas terras demarcadas, e a experiência de apoio a comunidades indígenas no âmbito do PDA.

Assim, em 1999, iniciou o debate entre o movimento indígena da Amazônia, órgão do governo e representantes do PPG 7, sobre a formatação do programa, ocorrendo várias discussões nesse sentido, tendo o projeto iniciado em 2003. O projeto foi abrigado institucionalmente na Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA/MMA), posteriormente alterada para Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR), mas com forte autonomia na gestão e protagonismo por parte do movimento indígena, inclusive na coordenação do programa com gerentes indígenas<sup>17</sup>.

Esse cenário, tanto da articulação dos movimentos dos povos tradicionais pela garantia dos seus direitos territoriais e de acesso aos recursos naturais como dos resultados da conferência, Rio 92, teve reflexo na construção das normas nacionais que regulamentam o uso

---

<sup>16</sup> O Componente Alternativas ao Desmatamento e às Queimadas – (PADEQ) apoiava iniciativas que visavam o desenvolvimento e consolidação de sistemas de produção apoiados na substituição das práticas de desmatamento e queimadas na Amazônia; O Componente Consolidação objetivava a consolidação de projetos já apoiadas pelo programa, fortalecendo suas estratégias de inserção nos mercados; e o Componente Mata Atlântica ampliava a atuação no Bioma, até então voltado para estratégias de conservação baseadas no uso sustentável da biodiversidade, ampliando o apoio para o monitoramento da cobertura florestal, criação e aperfeiçoamento da gestão de unidades de conservação, implementação de corredores ecológicos (SOARES, 2012).

<sup>17</sup> Mais informações, consultar: <https://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/povos-ind%C3%ADgenas>.

da biodiversidade, especialmente a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e a Política Nacional de Biodiversidade (PNB).

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) foi instituído pela Lei Federal n.º 9.985 de 18 de junho de 2000, e tem como um de seus objetivos “contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais”. (BRASIL, 2000).

O SNUC classifica as unidades de conservação em dois grandes grupos: as de proteção integral, e as de uso sustentável. As primeiras têm como objetivo a preservação, admitido apenas o uso indireto; as segundas visam o uso sustentável dos recursos naturais e sua conservação; neste grupo estão incluídas as Reservas Extrativistas, com a seguinte definição:

área utilizada por populações locais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade (BRASIL, 2000).

Assim o Estado incorpora na legislação ambiental uma proposta construída pelos povos da floresta, dando a essa um caráter socioambiental, uma vez que um dos objetivos básicos da Resex é “proteger os meios de vida e a cultura das populações” tradicionais beneficiárias.

Os resultados da conferência também exerceram forte influência na construção da PNB, instituída pelo Decreto n.º 4.339, de 22 de agosto de 2002, que tem como objetivo geral:

A promoção, de forma integrada, da conservação da biodiversidade e da utilização sustentável de seus componentes, com a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, de componentes do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados a esses recursos (BRASIL, 2002).

Incorporando dessa forma, os conceitos oriundos da CDB às normas nacionais.

Allegretti (2008) ressalta que a construção do conceito de unidades de uso sustentáveis (Resex e RDS) e sua incorporação a legislação nacional foi essencial para viabilidade da aplicação dos princípios da CDB no Brasil, uma vez que só seria possível garantir a existência e conservação dos recursos para uso de forma sustentável em territórios minimamente protegidos, além do reconhecimento do direito das populações tradicionais ao território e ao uso dos recursos como forma de proteger sua cultura e seus modos de vida.

No entanto, a autora alerta que não há como garantir que a institucionalização de propostas consideradas inovadoras construídas pelos movimentos sociais não sejam

apropriadas pelo Estado e transformadas em instrumentos para reprodução e fortalecimento de estruturas e relações, que ao serem formuladas pretendia mudar.

Nesse sentido, Shiraishi Neto (2017) observa que no caso específico das Reservas Extrativistas com foco no babaçu – Ciriaco e Mata Grande, localizadas, respectivamente, na região de Imperatriz, no sudoeste do estado do Maranhão e na região denominada do Bico do Papagaio (Extremo Norte) do estado do Tocantins, criadas antes da conferência Rio-92, como estratégia do governo brasileiro em demonstrar ações positivas no período que antecede a conferência –, a preocupação de que os novos instrumentos propostos pelos movimentos sociais fossem descaracterizados de seu propósito original vem de certa forma ocorrendo.

No período a região era palco de muitas disputas e conflitos agrários violentos, alguns com repercussão nacional e até internacional, como o assassinato do coordenador da Comissão Pastoral da Terra (CPT) na região, padre Josimo Moraes Tavares, na cidade de Imperatriz, em 1986, com reflexos negativamente na opinião pública. Assim, no período que antecede a conferência o governo toma medidas, no sentido de construir uma narrativa diferente e melhorar sua imagem, sobretudo diante dos órgãos e opinião pública internacional, partindo de um discurso que estaria garantido o direito das comunidades tradicionais à terra, promovendo ações de desenvolvimento sustentável e evitando a violência no campo.

Para Shiraishi Neto (2017), o processo de criação das respectivas Resex se deu de “cima pra baixo”, sem diálogo com as organizações interessadas das regiões – as quebradeiras de coco e os sindicatos de trabalhadores rurais. O processo de criação das Resex foi antecedido de visitas dos técnicos dos órgãos responsáveis à região e sobrevoo às áreas, cujas localizações e os limites foram definidos a partir da observação dos locais com maior densidade de babaçu. As áreas escolhidas pelo governo, no entanto, não eram consideradas prioritárias pelos movimentos das quebradeiras de coco babaçu e seus aliados, por considerar que, além do critério de ocorrência de palmeiras, outros elementos deveriam ter sido levados em conta.

As áreas escolhidas eram terras de domínio privado, e mesmo após quase três décadas da criação das unidades, a regularização fundiária não foi completamente resolvida, o que implica que os direitos territoriais e de acesso aos recursos não foram inteiramente assegurados às quebradeiras de coco babaçu, uma vez que a maior parte das terras permanece sob o domínio dos antigos proprietários, que, além de permanecer com o controle das terras, articulam-se para criar obstáculos à implementação das unidades, a exemplo do parcelamento das terras, e para criar dificuldades de acesso das famílias ao babaçu.

De acordo com Shiraishi Neto (2017), esses e outros problemas no processo de implementação das unidades têm ocasionado o alijamento das lideranças das quebradeiras de



coco das ações de planejamento das unidades, e em consequência o ceticismo destas em relação ao modelo de implementação das UCs, que vem sendo conduzido pelo ICMBio. Este tem buscado construir relações de “parcerias” com empresas do setor de produção de ferro gusa e papel e celulose, as quais têm interesse na produção de carvão vegetal a partir do babaçu proveniente das Resex. As lideranças consideram que a interferência dessas empresas nas áreas é prejudicial às comunidades, pois a atuação delas desestrutura o sistema de produção agroextrativista, constituindo ameaça real aos modos de vida tradicional das comunidades, portanto, aos próprios objetivos das Resex.

Essas questões demonstram uma lacuna entre a perspectiva do reconhecimento do conceito, sua incorporação na norma (teórica) e a sua efetivação na prática, e como alerta Allegretti (2008), nem sempre há garantia que uma solução inovadora, proposta pela sociedade para resolver um problema, seja implementada conforme pensado originalmente, e que a solução proposta não será apropriada pelo sistema hegemônico e utilizada como mecanismo para reforçar as relações de poder ou dominação as quais ela pretendia mudar.

## **CAPÍTULO 5 – O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA PGPMBio: diferença de percepção entre os gestores públicos e os atores locais**

Neste capítulo, pretende-se discutir os resultados do processo de implementação com base na percepção das próprias quebradeiras de coco babaçu e das organizações que as apoiam no processo de acesso e busca de apropriação da PGPMBio, com base nas entrevistas e observações realizadas em campo com os atores sociais envolvidos no processo de implementação da política.

### **5.1 A construção da PGPMBio como incremento da PGPM convencional**

A criação da PGMBio, como a construção de qualquer política pública, não ocorre como fato isolado, mas dentro de um contexto histórico de articulações e acúmulos organizativos, que vão construindo as condições favoráveis para que as ideias e demandas dos grupos possam se viabilizar enquanto ações públicas.

Como referido anteriormente, as políticas voltadas ao uso sustentável da sociobiodiversidade, conforme Allegretti (2008), se dão a partir de dois movimentos que se influenciam mutuamente – um movimento interno de “dentro para fora”, que é a luta dos PCTs pelos seus direitos territoriais e culturais; e outro externo, de “fora para dentro”, que envolve as discussões nos fóruns multilaterais sobre alterações climáticas em escala global, a proteção das florestas tropicais e o papel das poluções tradicionais como parte da solução do problema, bem como as interferências das deliberações desses fóruns nas políticas nacionais. Ações que se desdobram nos anos de 1990 até início dos anos de 2000.

A partir de 2003, com a ascensão de novas forças políticas ao Poder Executivo Federal, mais permeáveis às demandas apresentadas por segmentos de PCTs, outros fatores são agregados a esses processos, como a dimensão de combate à pobreza e redução das desigualdades sociais. Dimensões que passam a marcar o discurso político dos agentes do Governo Federal, que busca articular ações voltadas à inclusão social dos segmentos de PCTs, considerando os aspectos econômico, social e ambiental, fatores importantes, segundo Allegretti (2008), para que a política de criação de territórios protegidos para uso sustentável por povos e comunidades fosse esse bem-sucedida.

De acordo com Cerqueira, Gomes e Silva (2011), até então, a maioria das ações voltadas ao uso sustentável da sociobiodiversidade tinha um caráter fragmentado e abrangência

territorial, social e econômica limitadas. Tais medidas estavam restritas a alguns ministérios (especialmente ao Ministério do Meio Ambiente e com uma perspectiva de projetos pilotos), sem um nível de articulação entre os órgãos que viabilizasse a coordenação de ações e potencializasse investimentos estratégicos. Possuíam um caráter mais social, como ação compensatória, e não como políticas estratégicas de desenvolvimento.

Visando superar o caráter fragmentário e restrito das ações, na perspectiva de integração e universalização das iniciativas, conforme diagnóstico feito pelos próprios órgãos envolvidos com a temática, (MMA, MDA, MDS), foram articuladas junto a outros órgãos de governo e sociedade civil a construção do PNPSB, o qual foi elaborado com o objetivo de “desenvolver ações integradas para a promoção e fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade, com agregação de valor e consolidação de mercados sustentáveis”. (BRASIL, 2009a). Dessa forma, o plano buscava integrar as políticas e ações de apoio ao uso sustentável da biodiversidade, possibilitando garantir alternativas de geração de renda para as comunidades tradicionais, por meio do acesso às políticas de crédito, à assistência técnica e extensão rural, acesso a mercados e a instrumentos de apoio à comercialização.

No item de acesso a mercados uma das ações propostas era exatamente a ampliação dos produtos da sociobiodiversidade contemplados pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), assim como a ampliação dos recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a compra de produtos da sociobiodiversidade.

Assim, a PGPMBio surge a partir de uma perspectiva de incremento da PGPM convencional que já existia. Segundo Cerqueira, Gomes e Silva (2011), esta surge como uma das atribuições da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), criada em 1943, e visava evitar grandes oscilações de preços dos principais produtos agrícolas, assegurando uma receita mínima por unidade de produto ao produtor rural.

Ao longo do tempo a PGPM passou por várias mudanças para se ajustar às necessidades da política agrícola e à realidade econômica vivenciada pelo país, não se afastando, porém, do seu objetivo principal, de evitar oscilações bruscas de preços dos produtos agrícolas, contribuindo assim para garantia da estabilidade da oferta de produtos agrícolas e dos preços no mercado. Portanto, seu foco é contribuir para assegurar uma certa estabilidade das relações de mercado entre produção e consumo de produtos agrícolas.

Dessa forma, a preocupação da PGPM não está relacionada ao uso sustentável da biodiversidade ou a melhoria de vida do extrativista. Embora esta, mesmo antes da “sua versão Bio”, tenha contemplado alguns produtos extrativos como a borracha e a carnaúba, o foco não estava na sustentabilidade do uso dos recursos ou na garantia de renda para as populações

extrativistas. Mas visava atender às reivindicações de empresários do setor que enfrentavam dificuldades, e por meio de políticas de subsídios, buscavam evitar prejuízos ao setor e garantir sobrevivência das atividades econômicas.

Talvez o objetivo seja a primeira questão a ser refletida sobre o papel da PGPMBio, que vai ter consequência na sua implementação e nos resultados para os beneficiários diretos. Aliás, cabe esclarecer que a expressão “PGPMBio”, que é usada como “nome fantasia”, não está nas norma legal que criam as condições para implementação da política, esta não fala de “produtos da sociobiodiversidade”, mas, sim, de “produtos extrativos”.

A PGPMBio foi construída como ampliação da PGPM tradicional por meio de um ajuste na Lei n.º 11.775, de 17 setembro de 2008, que introduziu uma alteração na Lei n.º 8.427, de 27 de maio de 1992, a qual dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, possibilitando a Subvenção Direta ao Produtor Extrativista (SDPE).

O ajuste efetuado na lei, no entanto, apresentou limitações, sendo que a primeiro diz respeito às espécies de produtos extrativos que poderiam receber subvenção, apenas os de origem vegetal, conforme determinava o Art. 1º da Lei n.º 8.427, de 27 de maio de 1992: “Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, observado o disposto nesta Lei, subvenções econômicas a produtores rurais e suas cooperativas, sob a forma de: I- equalização de preços de produtos agropecuários ou **vegetais de origem extrativa**”. Assim, produtos de manejo de pesca, por exemplo, não poderiam entrar na lista para receber subvenção.

Contudo, essa restrição foi superada recentemente por meio de nova alteração do Art. 1º da Lei n.º 8.427, de 27 de maio de 1992, efetivada pela Lei n.º 13.881, de 8 de outubro de 2019, que suprimiu a expressão “**vegetais**” do inciso I, ficando a redação do referido inciso I: “equalização de preços de produtos agropecuários ou **de origem extrativa**”, permitindo a partir de então produtos de origem animal, os quais deverão ser provenientes de atividades de manejo sustentável, uma vez que a alteração da norma introduziu no Art. 1º o parágrafo 3º, que dispõe: “Os produtos extrativos de origem animal previstos no inciso I do **caput** deste artigo deverão ser provenientes de manejo sustentável, previamente autorizado pelo órgão ambiental competente.” (BRASIL, 2019a).

Um problema importante da construção da PGPMBio a partir da lógica da PGPM diz respeito à dificuldade de ajustar os objetos. A PGPM foi construída como um dos instrumentos de política agrícola, cujo sistema de produção está voltado para a produtividade e visa atender o equilíbrio da oferta de produtos agropecuários ao mercado. Ao passo que o sistema agroextrativista funda-se em uma lógica sociocultural e produtiva diferente, mais preocupada com a reprodução social, econômica e cultural dos grupos extrativistas, bem como com a

integridade do território e com a conservação dos recursos ambientais essenciais para reprodução e manutenção do modo de vida. De acordo Mendras e Jacobs (2002) e Wanderley (2003), essas são características próprias de grupos camponeses, que diferem de uma lógica agroindustrial voltada para o atendimento mercado.

A institucionalização da PGPMBio a partir do arcabouço legal e institucional da PGPM traz em si uma certa contradição, visto que a PGPMBio não incorpora nenhuma inovação substantiva em relação ao arcabouço legal, o qual continua limitado ao seu escopo original, estabelecido para regular a PGPM, projetada para atender às relações econômicas da produção agrícola, distintas das relações sociais e produtivas que sustentam o modo de vida e a cultura extrativista.

Em outros termos, busca-se, a partir de uma política já existente (PGPM), definida com um escopo determinado e para atingir objetivos e públicos específicos, fundamentados em uma lógica de relações essencialmente econômicas, contemplar outros grupos sociais ou sistemas produtivos, sem, contudo, ampliar o escopo original da política, nem adequar seu arcabouço legal ou sua lógica de funcionamento, de modo a atender adequadamente às especificidades desse novo público que pretende contemplar.

A PGPMBio acabou sendo, em essência, uma aplicação dos instrumentos construídos originalmente para atender à produção agrícola, aos produtos do extrativismo vegetal; no entanto, a lógica do sistema extrativista é distinta da produção agrícola, mais complexa, envolvendo um conjunto de relações socioculturais, ambientais e transcendentais, não se restringi ao aspecto puramente econômico, e o produto não se limita a um objeto ou mercadoria.

Quanto às razões de instituir a PGMBio a partir da estrutura normativa e de gestão da PGPM, fazendo uma versão “Bio” desta, parece que essa decisão ocorreu muito mais por razões pragmáticas no sentido de facilitar a operacionalização, uma vez que já existia a política de garantia de preços mínimos funcionando, do que por razões estratégicas, posto que na política que já existia não foi feita mudança substancial no sentido de adaptá-la às especificidades da produção extrativista ou de incorporar mecanismos que valorizasse de forma mais explícita o uso sustentável dos recursos da sociobiodiversidade.

Nesse sentido, a articulação da PGPMBio representou, na verdade, muito mais a inclusão de produtos extrativos de origem vegetal, na pauta da PGPM, do que a construção de um instrumento de política pública novo, ou a reformulação e adaptação de instrumentos existentes, de modo a se adaptarem às necessidades e expectativas dos novos públicos que visavam atender contemplando seus sistemas sociais e produtivos.

Apesar da construção da PGPMBio ter ocorrido em um ambiente de maior abertura, que permitia o diálogo dos movimentos de povos e comunidades tradicionais no âmbito da CNPCT e isso seja objeto de reconhecimento das quebradeiras de coco, até como um certo protagonismo delas na construção da PGPMBio, como pode observado no depoimento abaixo, a decisão do mecanismo de apoio foi decidida de forma centralizada pelos técnicos do governo, e também não foram incorporados nos instrumentos normativos e na gestão mecanismos de participação do público beneficiário que pudessem absorver a contribuição desses na gestão ou na implementação da política:

Eu fiz parte dessa questão da subvenção deste quando ela foi instituída, em 2009, e *essa subvenção ela é uma luta dos movimentos sociais*, era um questionamento dos movimentos sociais, e um dos movimentos, o MIQCB era um dos movimentos que batia muito nessa tecla, querendo uma política, um espeço melhor pra quebradeiras, que tivesse uma renda, que tivesse um preço mínimo do babaçu, que estabelecesse o preço. (Maria do Rosário, presidente da CIMQCB, Bom Jesus, Matinha/MA, março de 2019, grifo nosso).

No entanto, a despeito do reconhecimento e do protagonismo dos movimentos extrativistas na demanda pela política, a simplificação em considerar no preço mínimo apenas o custo médio de produção, e não incorporar nenhum instrumento de reconhecimento da contribuição dos extrativistas pelas suas práticas sustentáveis de uso da sociobiodiversidade, a exemplo dos “serviços ambientais” que possibilitassem alguma retribuição por tais práticas, é objeto de crítica por parte das organizações representativas dos extrativistas, como o Conselho Nacional das populações Extrativistas (CNS), conforme destaca Allegretti (2011) em documento final do II do seu congresso, realizado em julho de 2010, em Manaus.

Na formulação do preço mínimo desses produtos extrativistas não foram incorporados, por seus formuladores, os valores por serviços ambientais prestados pelos extrativistas para garantir a floresta em pé, assim como o custo pelo desmatamento evitado, uma vez que o extrativista, pelo fato de fazer uso sustentável desses recursos, garante a manutenção do bioma onde é extraído o produto. Ou seja, na formulação do preço mínimo de cada produto foi levado em conta, basicamente, o custo de extração médio nas regiões onde é obtido. (ALLEGRETTI, 2011, p. 299).

Dessa forma, observa-se uma certa dissonância entre o propósito da PGPMBio e a sua construção por dentro da estrutura da PGPM, uma vez que ela não inova e não rompe com o objetivos e estrutura desta; assim, busca-se por meio de instrumentos estruturados, a partir de uma concepção e objetivos já estabelecidos, para contemplar determinados aspectos de uma realidade e público específico, ampliando para outros segmentos sociais diferentes, com realidade social e produtiva completamente distintas. É como se uma estrutura projetada para atender uma realidade específica em determinadas condições tivesse que acomodar outra

realidade completamente distinta; parece pouco provável que essas duas realidades e percepções de mundo se encaixem perfeitamente na mesma estrutura, ou seja, alguém vai ficar desconfortável, nesse caso, os extrativistas que precisam se adaptarem a uma política que não projetada para eles.

Do ponto de vista de sua construção, a PGPMBio se dá de uma forma incremental e usando elementos perspectiva *top down* (de cima pra baixo), tendo em vista que, mesmo havendo a participação e um certo protagonismo dos movimentos extrativistas (MIQCB e CNS) nos fóruns de debates sobre a contração de política pública, representados na CNPCT, esse protagonismo se limita à demanda sobre a necessidade de construção de uma ação pública de apoio à comercialização dos produtos do extrativismo. Já no que diz respeito ao mecanismo a ser implementado, o seu alcance e as formas de aplicação, a decisão ficou por conta dos agentes do governo, sem interferência das organizações representativas dos extrativistas na decisão.

Quando se investiga sobre as razões e justificativas para a decisão de construir a PGPMBio como uma extensão PGPM, a partir na estrutura normativa e de gestão desta, não encontramos uma justificativa clara e expressa para isso; de acordo com gestores que participaram do processo de articulação para construção da PGPMBio, essa decisão foi proposta por agentes da Casa Civil, que coordenavam a articulação de construção de políticas públicas para PCTs no âmbito da CNPCT. A proposta está relacionada ao entendimento destes sobre uma possível facilidade de operacionalização a partir de uma ação já em execução, ou seja, da perspectiva cognitiva dos agentes (GRISA, 2010a) com capacidade de decisão sobre o funcionamento da política.

## **5.2 Estrutura de governança da PGPMBio**

Aqui faremos uma descrição das instâncias de articulação e gestão, com as suas atribuições e os fluxos burocráticos das informações e dos atos administrativos necessários para o funcionamento da política, que vão desde a definição do preço mínimo e a alocação orçamentária para pagamento da subvenção aos extrativistas.

A forma de gestão e implementação da PGMBio envolve vários órgãos estatais, que vão desde instâncias colegiadas que exercem atribuições de articulação política e institucional entre os órgãos com interface com política, que podendo interferir na sua implementação, na busca de melhor efetividade na implementação das ações; e o órgão responsável pela execução das ações operacionais para implementação da subvenção.

No processo de criação da política foi constituído por meio da Portaria Interministerial n.º 254, de 27 de agosto de 2008, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) coordenado pelo MMA (Departamento de Extrativismo – DEX), que “visava subsidiar as ações voltadas à comercialização dos produtos oriundos do extrativismo”; participavam do grupo o MMA, MAPA, MDA, MPOG e Conab, além do Ministério da Fazenda (MF), na condição de convidado.

O GTI foi posteriormente substituído pelo Grupo Gestor da PGPMBio, instituído por meio da Portaria Interministerial n.º 311, de 19 de agosto de 2010, que teve seus objetivos e atribuições redefinidos e agregou o MF como membro oficial do grupo.

São apresentadas quatro justificativas para constituição do Grupo Gestor: a necessidade de promoção do desenvolvimento sustentável e de estabelecimento de instrumentos específicos para inclusão produtiva de PCTs; prioridade em atendimento da agenda social do governo de redução da desigualdade; especificidades das cadeias produtivas de produtos oriundos do extrativismo que requerem instrumentos, critérios e parâmetros específicos; e a necessidade de ação integrada dos ministérios para apoiar e promover a atividade extrativa de PCTs em toda a cadeia produtiva, especialmente na comercialização.

No art. 1º a portaria traz a definição do Grupo, seus objetivos e atribuições. Este é definido como: Grupo Gestor das Ações Apoio à Comercialização de Produtos Extrativistas; tendo como objetivo coordenar as ações voltadas à comercialização dos produtos oriundos do extrativismo obtidos por agricultores familiares, enquadrados nos termos do art. 3º da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, ou por suas cooperativas e associações. E as atribuições são: indicar produtos prioritários para realização de estudos pela Conab, com vistas à inclusão na pauta da PGPM; elaborar proposta de inclusão de produtos oriundos do extrativismo na PGPM; aprovar plano operacional anual de apoio à comercialização de produtos extrativistas; elaborar propostas de limites, condições, critérios e formas de concessão da subvenção econômica aos produtos extrativos e propor programação dos recursos orçamentários necessários para execução das ações previstas no Plano Operacional Anual, de acordo com as disponibilidades orçamentárias destinadas à PGPM, no âmbito do MAPA.

Como pode ser observado, a estrutura de gestão e normativa da PGPMBio está atrelada aos instrumentos criados para gerir a PGPM, tanto do ponto de vista da lógica da estrutura normativa, da gestão e do orçamento.

As alterações efetuadas na Lei n.º 8.427, de 27 de maio de 1992, permitiram a SDPE e também incorporaram a participação do MDA e do MMA nas decisões sobre a subvenção que envolverem o público da agricultura familiar e produtos oriundos do extrativismo. Por um



lado, possibilitou que esses setores de governo responsáveis pela articulação de políticas públicas para o público da agricultura familiar e extrativista participassem das deliberações sobre a subvenção relacionadas ao extrativismo; por outro, ampliou os procedimentos burocráticos nas decisões e implementação das ações.

O Art. 3º da referida lei orienta que a concessão de subvenção econômica, sob a forma de equalização de preços, obedecerá aos limites, às condições, aos critérios e à forma estabelecidos, em conjunto, pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, e da Agricultura, com a participação do MDA, quando as ações envolverem agricultores familiares, e do MMA, quando as operações tratarem de produtos extrativos. Já o Art. 3º-A estabelece que o Conselho Monetário Nacional (CMN) definirá os limites e a metodologia para o cálculo do preço de exercício para o lançamento de Contratos de Opção Pública e Privada de Venda, nos produtos amparados pela PGPM.

Portanto, a competência para deliberar sobre os preços e limites é do CMN<sup>18</sup>, tendo o Grupo Gestor da PGPMBio a função de elaborar proposta a ser encaminhada para subsidiar a deliberação do CMN. Dessa forma, as propostas debatidas e construídas no Grupo Gestor da PGPMBio percorrem um longo processo burocrático até tornarem-se decisão administrativa e poderem ser aplicadas.

As propostas de preços são encaminhadas através do MAPA ao MF, que elabora voto e submete à apreciação do CMN. Após a aprovação, a proposta retorna ao MAPA, que publica, por meio de portaria, os preços e limites para os produtos extrativos e os preços dos produtos agrícolas amparados antes do início de cada safra.

Já a proposta orçamentária dos produtos extrativos segue outro caminho. Ela tramita entre ministérios que compõem o Grupo Gestor, e após assinatura dos respectivos ministros, também é publicada portaria interministerial disponibilizando os valores. Somente após a publicação dessas duas portarias a Conab pode realizar os procedimentos necessários para execução da subvenção.

A portaria interministerial de definição dos recursos sempre teve uma tramitação demorada, uma vez que tinha que tramitar em cinco ministérios (MMA, MDA, MAPA, MPOG e MF), onde era realizada análise jurídica com elaboração de parecer em cada um deles, assim, o processo tendia a demorar bastante. O tempo de tramitação demorava em média cerca de seis meses, mas já houve casos de demorar ainda mais tempo, quando por vezes o processo já havia

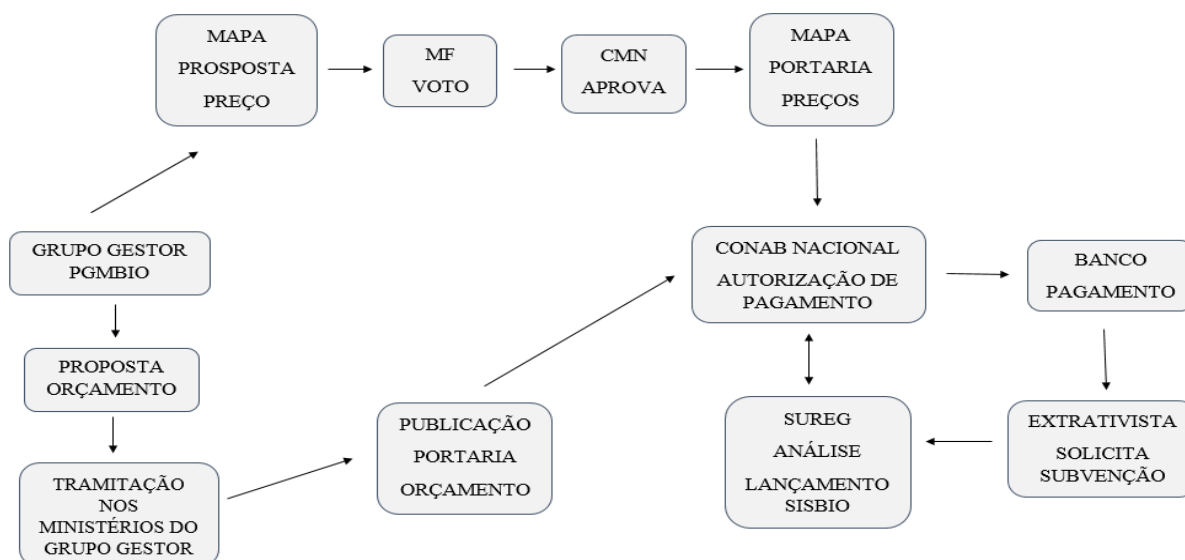
---

<sup>18</sup> Conselho Monetário Nacional (CMN) é o órgão superior do Sistema Financeiro Nacional e tem a responsabilidade de formular a política da moeda e do crédito. É formado pelo Ministério da Fazenda, do Planejamento e Banco central. Mais informações, consultar: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/cmn>.

tramitado em dois ou três ministérios, era proposta uma alteração no texto, ou então quando dois ou três ministros já tinham assinado e havia uma troca de ministro, situação que não era incomum. Nesses casos, o processo físico tinha que retornar e refazer todo o percurso novamente, problema que foi minimizado com a implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), uma vez que após a implantação do sistema o processo é tramitado eletronicamente entre os ministérios, não havendo necessidade de processo físico, e a assinatura é feita na forma digital, reduzindo o tempo para tramitação do processo.

Na Figura 6 é possível visualizar o percurso dos procedimentos administrativos, a partir das propostas encaminhadas pelo Grupo Gestor da PGPMBio até a liberação da subvenção ao/a extrativista.

**Figura 6:** Passos dos atos administrativo necessários para viabilizar a subvenção



Fonte: Elaboração própria do autor com base em acompanhamento das reuniões do Grupo Gestor.

Como referido anteriormente, toda a lógica e conceitos aplicados ao funcionamento da PGPM foram transpostos para o funcionamento da PGMPBio. A exemplo da noção de safra usada na PGPM, cujo período vai de 01/07 de um ano a 30/06 do ano seguinte, onde o preço divulgado antes de início da safra tem a intenção de garantir ao produtor agrícola a informação de que ele não vai receber pela sua produção valor inferior ao custo de produção e assim influenciar na sua decisão de produzir determinados produtos importantes para o abastecimento e garantia da estabilidade do mercado dos produtos agrícolas.

Contudo, essa lógica não se aplica da mesma forma aos produtos do extrativismo, primeiro porque não há plantio e cultivo dos produtos. No máximo, em alguns casos, ocorre manejo do sistema natural, depois a decisão de coletar ou não se baseia em outras variáveis

mais complexas e não somente no preço. Além disso, os períodos das safras são bastante variados, tanto quanto ao tempo de duração, que dependem de variáveis ecológicas, climáticas, biomas em que as espécies estão inseridas etc., que vão influenciar no ciclo e sazonalidade dos produtos.

No entanto, a noção de safra agrícola influencia as decisões administrativas que interferem no desempenho da política, como, por exemplo, no período de alocação e disponibilização dos recursos orçamentários.

No início da execução da PGPMBio, os recursos orçamentários eram programados seguindo a mesma lógica temporal da safra de produtos agrícolas, que normalmente se inicia em 01 de julho de um ano e se encerra em 30 de junho do ano subsequente. A partir dessa data teria que ser publicada nova portaria com nova previsão orçamentária para cobrir as despesas da safra que se iniciava, e como esse trâmite era demorado, nos três primeiros anos a portaria saiu no final do ano.

A partir de 2011 houve mudança no entendimento sobre o período para aplicação dos recursos, com a Portaria Interministerial n.º 494, publicada no *Diário Oficial da União (DOU)* em 16 de dezembro de 2011, que passou a vigorar no ano seguinte. Passando a execução dos recursos a obedecer o conceito de exercício financeiro, ou seja: período de 01/01 a 31/12 do ano em curso, desvinculando-se o orçamento do período da safra, assim, um mesmo orçamento anual, cobriria partes de duas safras, período de 01/01 a 30/6 da safra que estava se encerrando e período de 01/07 a 31/12 da que estava iniciando.

Nova mudança no sentido de ajustar o período safra ao orçamento foi realizada a partir de 2018, para facilitar a gestão contábil e evitar com que o orçamento de um ano fiscal fosse utilizado para pagamentos em duas safras diferentes, assim o período da safra passou a ser de 01 de janeiro a 31 de dezembro.

### **5.3 Exigências burocráticas para acesso à PGPMBio**

As normas e as condições para acesso à PGPMBio são oriundas da própria lei que instituiu política, definidas pelo seu Grupo Gestor ou pela instituição executora, a Conab.

A primeira exigência se refere à identificação do(a) extrativista enquanto agricultor(a) familiar, por meio da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), definida na Lei n.º 8.427/1992, que estabelece no Art. 2ª, Inciso IV – que a subvenção deve ser:

No máximo, à diferença entre o preço mínimo e o valor de venda de produtos extrativos produzidos por agricultores familiares enquadrados nos termos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, ou por suas cooperativas e associações, incluídos os

beneficiários descritos no § 2º do referido artigo, limitada às dotações orçamentárias e aos critérios definidos em regulamento. (BRASIL, 1992).

A Lei nº 11.364/2006 estabelece no art. 3º os critérios para definição da categoria agricultora familiar, e no parágrafo 2º desse mesmo artigo outros beneficiários, equiparados a agricultura familiar, que se enquadrem nos critérios do art. 3º, entre esses estão: extrativistas, pescadores artesanais, povos indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, os quais são identificados como agricultores familiares por meio da DAP.

Uma reclamação em relação a DAP refere-se ao tempo de vigência desta. De acordo com as mulheres ouvidas, a redução do tempo de validade da DAP, de cinco para dois anos, tem dificultado o acesso à PGPMBio, uma vez que o tempo para sua renovação é curto. Muitas vezes durante a tramitação do processo na Conab para liberação da subvenção, o prazo de validade da DAP expira, paralisando o processo até a renovação do documento.

A segunda exigência é estabelecida pela Conab, órgão executor da política, e consiste no cadastramento no Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e demais Agentes (Sican). O cadastro se destina a todos os agentes (pessoas físicas ou jurídicas) que têm interesse nas políticas públicas geridas pela Conab. Portanto, não faz diferença entre o público contemplado pelas políticas implementadas pela companhia, e isso tem funcionado como um obstáculo para as quebradeiras de coco.

Essa dificuldade para realização do cadastro se expressa de duas formas: pela própria dificuldade de infraestrutura de cobertura de internet no meio rural, particularmente nas áreas mais remotas onde está a maioria das populações tradicionais que praticam a atividade extrativista, e a segunda pela dificuldade dos segmentos sociais em dominar determinados códigos, meios de linguagem e tecnologias exigidos pelos órgãos do Estado como forma de interlocução com estes.

Como mencionado anteriormente, o caso das quebradeiras de coco não é um caso restrito a esse segmento extrativista. O baixo grau de instrução – em torno de 60% estudaram somente as primeiras séries do primário, conseguindo pouco mais do que assinar o próprio nome. Além do mais, o cadastro exige um conhecimento específico, de domínio dos códigos, ferramentas e linguagem do mundo da tecnologia da informação, sem os quais a realização do cadastro não é possível.

Para iniciar o processo do cadastro é exigido que a pessoa possua e-mail, uma vez que antes de iniciá-lo o interessado precisa fazer um pré-cadastro, onde informa o número do CPF (Cadastro de Pessoas Físicas) e cria uma senha de acesso, para depois receber no e-mail

cadastrado a permissão de acesso ao sistema e preencher o cadastro. No caso das quebradeiras de coco que mantivemos contato, a maioria não possuía e-mail, pois este é um tipo de linguagem que não faz parte do seu universo, normalmente esse campo no cadastro era preenchido com o e-mail da instituição a qual estavam vinculadas. As poucas que possuíam e-mails, criados na realização do cadastro, não sabiam acessá-los, o que era feito por filhos, netos ou outros parentes.

Outro problema observado no cadastro refere-se a desconsiderar a variedade de situações sociais na relação com o território e os recursos naturais vivenciadas pelas populações extrativistas. Partem do conceito de estabelecimento rural e a partir deste, tentam enquadrar todas as populações tradicionais. Por exemplo, sobre área de coleta, no cadastro é necessário informar sobre o estabelecimento, tamanho da área, coordenadas geográficas, distância entre a residência e a área de coleta, etc.

No entanto, grande parte das quebradeiras de coco não possui área própria, havendo uma variedade de situações de relações sociais para acesso ao babaçu que não se enquadram no conceito puro e simples de estabelecimento, que vão desde a coleta em áreas de uso comum da comunidade, em áreas de parentes, em terras privadas sob a regulamentação de Lei do Babaçu Livre, em municípios onde essa lei existe, onde não existe a lei o acesso se dá de outras formas, como de “meia”, arrendamento de áreas para coleta, compra do produto, coleta em áreas privadas de forma clandestina, ou ainda por meio de “parceria”, em que a quebradeira recebe o coco em casa para quebrar, ficando com a amêndoa e o dono de coco fica com a casca.

Outra regulamentação estabelecida a partir do Grupo Gestor e que interfere no volume de acessos é o limite de acessos por produto por DAP durante o ano, o qual é fixado anualmente em portaria que define os preços mínimos ou que libera os recursos orçamentários.

No caso da amêndoa de babaçu, para ano de 2018, era de R\$ 3.000,00 (três mil reais) fixados por meio da Portaria Interministerial n.º 521, publicada no *DOU* de 23 de maio de 2018. Já para a safra de 2019 foi fixado limite de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), pela Portaria Interministerial n.º 02, publicada no *DOU* de 13 de junho de 2019. Além disso, essa portaria trouxe uma novidade, estabelecendo um limite geral por DAP/ano, equivalente a R\$ 12.000,00 (doze mil reais). Até então só havia o limite por produto, ou seja, se um extrativista trabalhasse com vários produtos, poderia acumular os valores individuais de cada produto sem limite geral preestabelecido.

A ideia do limite por produto foi estabelecida a partir do pressuposto de que a política não deveria estimular a superexploração das espécies e evitar possíveis desvios ou manipulação por parte de terceiros em relação aos extrativistas, sobretudo os que vivem em áreas remotas,

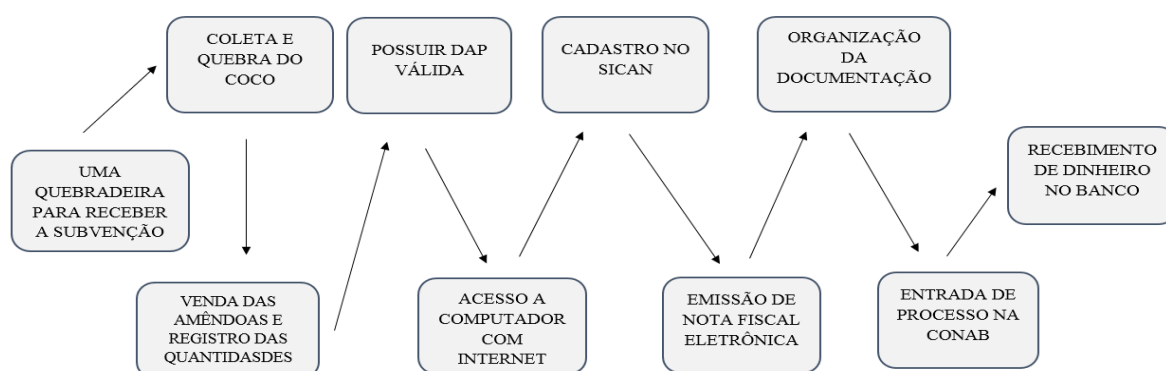
com dificuldade de documentação, e assim evitar a possível centralização e utilização da produção destes por parte de terceiros para acessar a subvenção.

Embora a ideia do limite por produto tenha o objetivo de garantir a sustentabilidade da exploração das espécies, evitando a superexploração e desvio de finalidade no acesso aos recursos, em algumas situações vivenciadas pelas quebradeiras de coco o limite tem se mostrado insuficiente. Por exemplo, quando uma DAP abriga dois ou mais membros da mesma família (mãe e filha) situação comum, o limite facilmente é atingido, sobretudo porque o preço tem se mantido baixo, tornando a subvenção a parte mais importante da receita obtida com venda da produção.

A título de exemplo, se uma família com duas quebradeiras (mãe e filha) abrigadas na mesma DAP, produzem uma média de 80kg por semana, em um período de 24 semanas (seis meses), conseguiriam produzir 1.920kg. Estimando que a produção seja vendida a R\$ 1,20 (preço médio da microrregião do Médio Mearim em abril de 2019), considerando que o preço mínimo para aquele o ano era de R\$ 3,04, o valor da subvenção seria de R\$ 1,84/kg. Assim, essa família hipotética com dois membros produtivos poderia ultrapassar o limite estabelecido para um ano ( $1.920\text{kg} \times \text{R\$ } 1,84 = \text{R\$ } 3.532,80$ ), em um período de seis meses.

Além dessa regulamentação mais geral, há um conjunto de exigências específicas, como documentos pessoais, nota fiscal, está adimplente com o Governo Federal, etc., o que faz com que as exigências burocráticas para acesso à política tornem-se um percurso complexo para as quebradeiras de coco. Sintetizamos a sequência das principais etapas na Figura 7.

Figura 7: Passos que uma quebradeira precisa percorrer para conseguir a subvenção



Fonte: Adaptada de Diniz *et al.* (2020), e baseada em informações de campo das executoras<sup>19</sup> (2019).

<sup>19</sup> Executoras é como se autodenominam, na microrregião do Médio Mearim, as mulheres que organizam o processos, que vai desde a emissão de notas, até protocolar os processos na Conab, resolver pendências em documentação, etc., quem faz de fato o processo acontecer, além dessas funções administrativas burocráticas, também exercem funções políticas de mobilização, articulação, organização e orientação das mulheres e dos grupos, a partir das atribuições institucionais nas suas organizações: sindicato, associações.

Importante observar que essa figura representa os passos a serem percorridos de forma geral. Na vida real cada passo desses se desdobra em vários outros; além disso, para realizar a maioria das atividades necessárias à obtenção da subvenção, a quebradeira de coco precisa de meios sociotécnicos no sentido de Latour (1984, *apud* LIMA NETO, 2017) – equipamentos, conhecimentos específicos e organização social, estruturados em redes –, os quais geralmente não fazem parte do universo sociocultural dos grupos.

No longo percurso sintetizado pela Figura 7, somente as ações de coleta e quebra do coco, venda das amêndoas e recebimento da subvenção dependem inteiramente das quebradeiras. Nos demais passos, geralmente elas precisam de apoio externo especializado, resultando em dificuldades e dependência destas da organização interna ou de instituições de apoio para acessarem a política. Quando esses atores não existem, elas se tornam mais vulneráveis diante de intermediários.

#### **5.4 O processo de implementação da PGPMBio**

O processo de implementação da PGPMBio teve início em 2009, sendo que nos três primeiros anos apresentou um desempenho bastante baixo, havendo um crescimento a partir de 2012. No princípio, como a safra iniciava em 01 de julho de cada ano, a portaria com previsão de recursos só era publicada no segundo semestre, já nos meses finais do ano. A partir de 2012 a portaria dos recursos passou a ser publicada no primeiro semestre. Houve ampliação no volume dos recursos aplicados após essa mudança; porém isso não significa que tal alteração foi a causa do aumento, ou seja, outros fatores, como ampliação das informações sobre a PGPMBio e organização dos (as) extrativistas para buscar o acesso, certamente contribuíram para esse aumento.

A aprovação do orçamento no início do ano pode não ser um fator determinante para ampliação da execução, contudo, a demora na sua liberação, que nos três primeiros anos de vigência da PGPMBio ocorreu somente a partir de novembro, certamente era um fato de desmotivação para as comunidades, o que contribuía para o baixo desempenho da política.

Apesar dos valores orçamentários destinados à PGPMBio serem considerados modestos, o pagamento efetivo da subvenção tem ficado bem aquém do orçamento. Durante o período pesquisado o volume de recursos orçados alcançou R\$ 214 milhões de reais, uma média de 21,4 milhões/ano, ao passo que foi pago em subvenção o total de 47,1 milhões de reais, uma média de 4,7 milhões/ano, atingido apenas 22% do orçamento, conforme Quadro 1.

**Quadro 1:** Portarias com orçamento da PGPMBio – valores aplicados

Portarias de previsão orçamentaria PGPMBio - Valores aplicados (%)					
Nº Portaria	Publicação DOU	Ano/safra	Orçamento R\$	Valores pagos/R\$	% orçamento aplicado
539	16/11/2009	2009/10	10.000.000,00	1.272.767,66	12,72%
521*	05/11/2010	2010/11	24.000.000,00	2.051.327,56	8,54%
494**	16/12/2011	2011	5.000.000,00	1.899.864,66	37,99%
		2012	15.000.000,00	5.192.433,54	34,61%
		2013	20.000.000,00	5.644.600,61	28,22%
1	10/06/2014	2014	30.000.000,00	4.586.738,84	15,28%
		2015	40.000.000,00	4.580.725,50	11,45%
		2016	50.000.000,00	5.534.638,90	11,06%
546	29/05/2017	2017	8.000.000,00	6.803.271,09	85,04%
521	23/05/2018	2018	12.000.000,00	9.577.524,70	79,81%
			<b>214.000.000,00</b>	<b>47.143.893,06</b>	<b>22,02%</b>
* Destinava R\$ 24.000.000,00, para safra 2010/11 que se encerava em 30 de junho de 2011					
** Destinava R\$ 5.000.000,00 para o período 01/07 a 31/12/2011, da safra 2010/11					

Fonte: Elaboração própria do autor com base em dados da Conab (2018).

Outra questão considerada relevante é a abrangência da política, no que se refere à quantidade de produtos amparados e a forma de inclusão de novos produtos. Quando a PGPMBio iniciou com a edição da Portaria Interministerial n.º 539, publicada no DOU de 16 de novembro de 2009, para a safra 2009/2010, contemplava apenas seis produtos: açaí (*Euterpe oleracea*), amêndoa de babaçu (*Orbygnia phalerata*), borracha natural extrativa (*Hevea brasiliensis*), castanha-do-brasil (*Bertholletia excelsa*), piaçava (*Attalea funifera martius*) e pequi (*Caryocar brasiliense*). A carnaúba (*Copernicia prunifera*) já estava contemplada na PGPM e tinha preço estabelecido por meio de Portaria do Mapa n.º 507, de 10 de julho de 2009, sendo incorporada à lista da PGPMBio na safra seguinte.

Para a safra 2010/11 com a edição da Portaria Interministerial n.º 521, publicada no DOU, de 05 de novembro de 2010, foram incluídos novos produtos: Baru (fruto) (*Dipteryx alata*), mangaba (*Hancornia speciosa*) e umbu (*Spondias tuberosa*), mais a carnaúba (cera – tipo 4 e pó cerífico – tipo B). Atualmente a lista conta com 17 produtos que podem receber a subvenção, quais foram sendo incluídos de forma gradativa, conforme relação do Quadro 2.



**Quadro 2:** Histórico dos preços mínimos e inclusão de produtos na PGPM-Bio

PRODUTOS	REGIÕES /ESTADOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Açaí	Norte, Nordeste e MT	0,61	0,61	0,69	0,83	0,9	1,07	1,11	1,18	1,29	1,6	1,63
Babaçu (amêndoa)	Norte, Nordeste e MT	1,46	1,46	1,46	1,46	1,8	2,49	2,49	2,49	2,87	3,04	3,04
Borracha natural (Cernambi)	Norte e Norte do MT <sup>20</sup>	3,5	3,5	3,5	3,5	3,91	4,9	4,9	4,9	5,42	5,42	5,8
Castanha-do-brasil com casca	Norte e MT	52,49 *	52,49 *	52,49 *	1,05	1,05	1,18	1,18	1,18	1,27	0,89	0,89
Pequi	Norte e Nordeste	0,21	0,21	0,21	0,23	0,36	0,43	0,43	0,46	0,56	0,67	0,62
	Sudeste e Centro-Oeste	0,31	0,31	0,35	0,37	0,4	0,48	0,51	0,51			
Piaçava (fibra)	Bahia	1,67	1,67	1,67	1,67	1,67	1,7	1,7	1,7	1,91	2,47	2,11
	Norte	1,07	1,07	1,07	1,07	1,31	1,45					2,27
Carnaúba (cera tipo 4)	Nordeste		6,59	6,59	6,59	6,89	8,12	8,12	12,36	13,66	13,4	13,1
Carnaúba (pó cerífero tipo B)	Nordeste		4	4	4,2	4,97	4,97	4,97	7,56	8,3	8,57	8,86
Baru (fruto)	Centro-Oeste		0,2	0,2	0,2	0,2	0,25	0,25				
Baru (amêndoa)	Centro-Oeste, Norte, Nordeste e Sudeste								12,05	13,22	15,6	16,1
Mangaba (fruto)	Nordeste		1,51	1,51	1,51	1,63	2,53	2,53	1,95	2,29	2,56	2,68
	Sudeste e Centro-Oeste				0,92	0,95	1,2	1,2	1,2	1,63	1,63	1,68
Umbu	Nordeste e MG		0,38	0,38	0,38	0,4	0,52	0,53	0,56	0,62	0,62	0,71
Andiroba (amêndoa)	Norte e Nordeste					1,14	1,14	1,29	1,29	1,43	1,6	2,1
Juçara (fruto)	Sul e Sudeste					1,84	1,84	1,87	1,87	2,08	2,27	3,06
	Nordeste						1,07	1,11	1,18			
Cacau (amêndoa)	Norte					5,46	5,46	5,54	5,54	6,22	7,24	7,57
Macaúba	Centro-Oeste e Sudeste							0,45	0,45	0,55	0,62	0,57
	Nordeste e Norte											0,76
Pinhão (fruto)	Sul, MG e SP							2,26	2,26	2,64	3,16	3,52
Buriti	Norte										1,16	1,29
Murumuru (fruto)	Norte										0,47	0,44

Legendas:

Preços unificadas para todas as regiões

Período em que o fruto do baru, constava na relação dos preços mínimos.

\* Era considerado o equitolitro como unidade de medida

Fonte: Elaboração própria do autor, inspirado em Diniz *et al.* (2020), e baseado em dados da Conab (2018).

A incorporação de novos produtos à lista tem sido um processo lento, ao longo dos 11 anos de existência da PGPMBio. Além dos seis produtos que iniciaram o programa, foram

<sup>20</sup> Os municípios do norte do estado do Mato Grosso que podem ser contemplados com a subvenção da borracha normalmente vêm indicados na portaria que publica os preços mínimos. Para mais informações, consultar: <https://www.conab.gov.br/precos-minimos/pgpm-bio>.

inseridos mais 11, numa média de um a cada ano. Isso decorre principalmente da dificuldade relacionada à concepção da PGPMBio relacionada à sua origem, ou seja, construção atrelada aos objetivos e mecanismos de funcionamento da PGPM, e adicionalmente, por problemas administrativos, como falta de recursos para realização de estudos de campo sobre a comercialização de novos produtos passíveis de inclusão na pauta.

Como a PGPMBio é uma política de apoio à comercialização de produtos extrativos e não de apoio ao desenvolvimento e estruturação de cadeias de produtos da sociobiodiversidade, o principal critério para inclusão do produto na pauta da subvenção é a existência de informações oficiais sobre a comercialização.

No entanto, a maioria dos produtos da sociobiodiversidade faz parte de cadeias pouco estruturadas em que as relações de comercialização, ocorridas na base da cadeia onde os extrativistas estão inseridos, se dão de maneira informal e fragmentada. Grande parte da produção é gerada, comercializada, processada para consumo ou consumida *in natura* em circuitos locais ou microrregionais informais, não entrando nas estatísticas de comercialização geradas pelos órgãos oficiais.

O processo para inclusão de novos produtos tem sido articulado com intermediação do Grupo Gestor da PGPMBio, sendo subsidiado com estudos e informações organizadas pela Conab, a partir de demandas dos interessados, ou por iniciativas dos próprios órgãos governamentais que compõem o grupo.

O debate sobre inclusão de novos produtos tem sido marcado por duas posições divergentes – de um lado, os que defendem que a inclusão na lista da PGPMBio pode servir como um incentivo à formalização das relações de comercialização e para o fortalecimento das cadeias da sociobiodiversidade; assim, a ausência de informações oficiais sobre a comercialização não deveria ser um impedimento, uma vez que a inclusão poderia ajudar a superar a fragmentação de informações e a fragilidade das cadeias. De outro lado, estão os que defendem exatamente posição contrária, ou seja, argumentam que o objetivo da PGPM é garantir o equilíbrio na oferta dos produtos agrícolas ao mercado, evitando oscilações de preços, e que incluir produtos que não têm informações sobre comercialização não faria sentido, uma vez que se não há informações, demonstra que o produto não seria tão importante para o objetivo da política, posição que tem sido defendida pelo MF e prevalecido. Daí a quantidade relativamente pequena de produtos inseridos na lista ao longo de mais uma década de existência da política.

Isso mostra uma certa incoerência na lógica da construção da PGPMBio, e na sua implementação em reação aos objetivos da PNB, a qual prevê o incentivo ao uso sustentável da

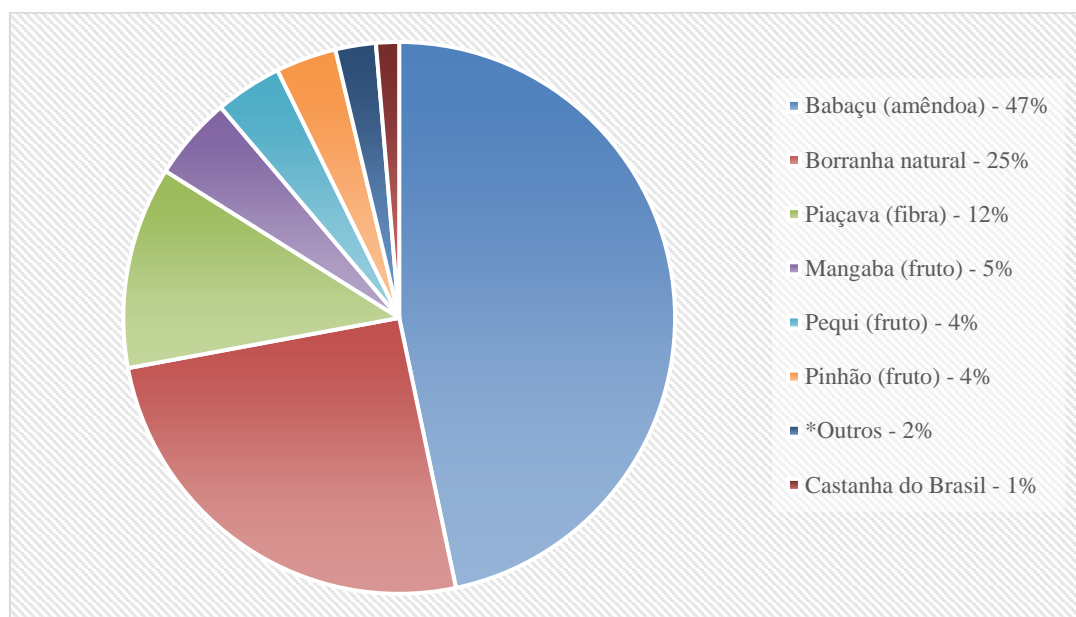
biodiversidade como estratégia de promoção do desenvolvimento e inclusão das populações tradicionais.

A relação de 17 produtos, até então apenas PFSM, situação que foi alterada recentemente, por meio da Lei n.º 13.881/2019, passando a permitir outros produtos, além dos florestais, é ainda muito restrita diante da grande variedade de produtos existentes da biodiversidade brasileira que são utilizados pelas populações tradicionais e agricultores familiares, tanto para comercialização e geração de renda como para consumo.

Essa incoerência na inclusão de novos produtos na PGPMBio pode ser observada em comparação com outros programas, como, por exemplo, o PAA. Recentemente, o MMA e o MDS editaram Portaria Conjunta de n.º 284, de 30 de maio de 2018, instituindo lista de espécies da sociobiodiversidade, para fins de comercialização *in natura* ou de seus produtos derivados, no âmbito das operações realizadas pelo PAA; nessa lista constam 83 espécies alimentícias de PFSM, que são comercializados no PAA, portanto, existe um conjunto de produtos já adquirido pelo governo; assim, essa relação poderia servir de base para discussão sobre ampliação dos produtos da lista da PGPMBio.

No que se refere a execução a subvenção tem se concentrado em poucos produtos, três produtos (amêndoa de babaçu – 47%, borracha – 25% e fibra de piaçava –12%) concentram 84% dos recursos liberados. A piaçava teve um grande volume de acessos nos anos de 2012 e 2013, realizados por comunidades quilombolas do sul da Bahia, as quais não acessaram mais nos anos seguintes. Assim o volume caiu drasticamente, e os acessos posteriores foram feitos por extrativistas do estado do Amazonas em volume bem menores.

Já os dois produtos com maior volume de acessos – babaçu (47%) e borracha (25%) – totalizam 72% dos valores pagos, conforme Figura 8. Os acessos sobre os dois ocorreram todos os anos, sobre a borracha houve oscilações em alguns estados, ao passo que o babaçu mantém uma trajetória ascendente, e quase a totalidade dos acessos se deram no estado do Maranhão.

**Figura 8:** Distribuição dos pagamentos da subvenção por produto (%)

\*Outros: Açaí, Andiroba, Buriti (fruto), Cacau (amêndoa), Macaúba (fruto) e Umbu (fruto).  
 Fonte: Elaboração própria com base em dados da Conab (2018).

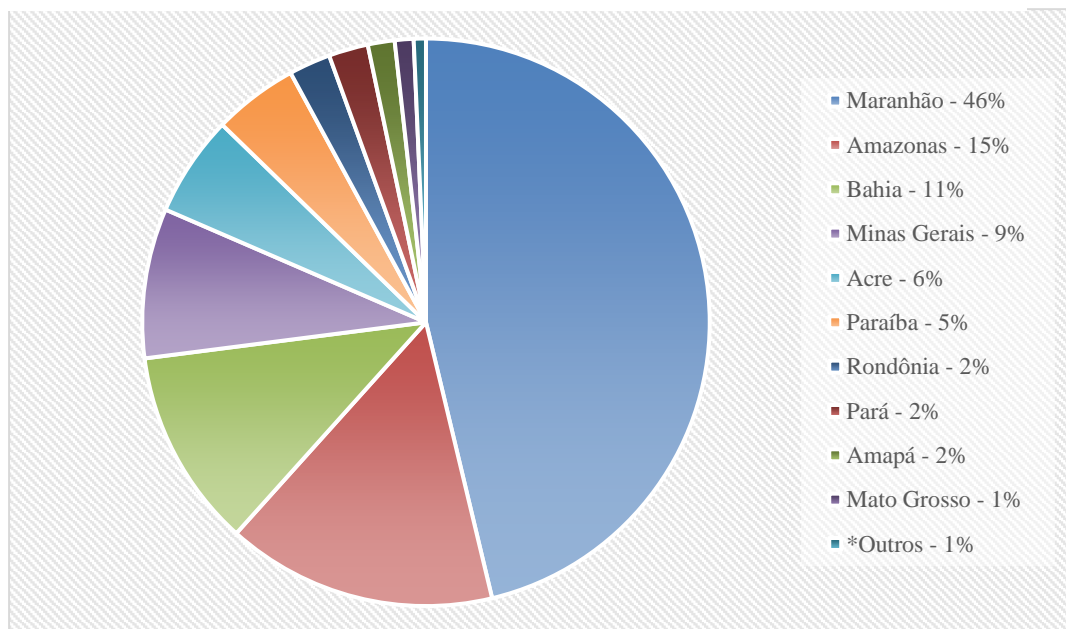
Importante destacar que os dois produtos com maior acesso (babaçu e borracha) formaram cadeias que foram de grande importância econômica para a região Amazônica e para o estado do Maranhão, as quais vêm perdendo importância econômica há quase meio século. No entanto, apesar da perda de importância econômica mais geral, ainda mantêm relevância social e econômica para parte significativa das populações rurais dessas regiões, como elementos importantes de um sistema agroextrativista, que possibilita a reprodução social e a manutenção modo de vida tradicional dessas populações.

Além disso, essas duas cadeias, apesar de virem perdendo importância econômica, mobilizam em torno de si, dois movimentos sociais extrativistas de grande capacidade de mobilização política na defesa das suas pautas – o movimento das quebradeiras de coco babaçu, articulado pelo MIQCB e o movimentos dos seringueiros, articulado pelo CNS –, inclusive com participação e influências na construção de políticas de apoio à sociobiodiversidade, como a PGPMBio. Talvez isso explique, em parte, o maior engajamento e participação desses segmentos extrativistas nos acessos a subvenção e nos resultados dessa política.

No que se refere à distribuição geográfica dos pagamentos por estados, também há uma concentração em alguns estados, conforme demonstra a figura 9. O Maranhão concentra o maior volume de pagamentos com R\$ 21.796.511,01 (46% do valor), com um único produto (babaçu); o Amazonas, com R\$7.256.086,36, vem em segundo, equivalente a 15% com sete produtos (açaí, castanha do brasil, piaçava, andiroba, cacau, buriti e borracha) sendo a borracha

o segundo produto em valores recebidos no geral; em terceiro vem a Bahia, com R\$ 5.332.274,05, correspondente a 11% dos pagamentos, com acessos apenas nos anos de 2012 e 2013 com o produto fibra de piaçava.

**Figura 9:** Distribuição dos pagamentos da subvenção por estado (%)



\*Outros: Ceará, Piauí e Santa Catarina.

Fonte: Elaboração própria do autor com base em dados da Conab (2018).

A despeito da concentração da política em alguns estados, porém nos últimos anos ocorreu uma ampliação para outros estados com produtos que antes não tinham acesso ou com acesso esporádicos e muito baixo, como Minas Gerais, com macaúba a partir de 2014, pequi 2016 e pinhão 2017; e Paraíba com mangaba a partir de 2015.

### 5.5 Organização dos grupos para viabilizar o acesso à PGPMBio

O movimento das quebradeiras de coco babaçu, a partir de sua constituição como interlocutor político diante dos órgãos estatais, buscou influir no processo de construção da PGPMBio, e após a criação da política, buscou se estruturar para se apropriar de determinados instrumentos administrativos burocráticos exigidos pelos órgãos estatais, como meio de legitimação da interlocução para viabilizar o acesso das quebradeiras à política.

Para Novaes *et al.* (2015), os mecanismos definidos pelo Estado para que as quebradeiras de coco se tornem beneficiárias de políticas públicas que contemplam os segmentos extrativistas e agricultores familiares, estabelecem um processo de disputa entre os

grupos pelos recursos e pelo acesso às políticas e acabam interferindo na formas de organização e na intervenção políticas destes; se por um lado amplia os meios de organização formal para interlocução com a burocracia pública, por outro, fragiliza os processos de mobilização e pressão política dos movimentos perante os órgão do Estado.

### **5.5.1 Breve caracterização do perfil das famílias entrevistadas**

Apresentaremos primeiramente uma breve caracterização do perfil socioeconômico das famílias que têm conseguido o acesso à PGPMBio nas cinco comunidades pesquisadas, a partir das informações colhidas com as quebradeiras de coco entrevistadas nesses locais. Depois, abordaremos as condições para o acesso à PGPMBio, tanto pelas exigências impostas pelo Estado, através dos seus órgãos gestores da política, como os meios de articulação e organização das quebradeiras de coco para superar os obstáculos.

Ao todo foram entrevistadas 26 mulheres e quatro compradores de coco babaçu nas cinco comunidades. Das mulheres entrevistadas, 20 estavam acessando regularmente a PGPMBio ou já tinham acessado pelos menos uma vez. As outras seis estão mais voltadas para o processo de articulação e organização, a fim de viabilizar o acesso, no âmbito da própria comunidade na organização de grupos locais ou no nível das instituições que fazem a facilitação do processo para acesso das extrativistas (Associações, MIQCB e STTR).

As mulheres que estão na atividade de quebra do coco de forma constante são pessoas de meia-idade. Das 20 entrevistadas, 12 possuem mais de 40 anos (60%), apenas uma tem menos de 30 anos, e mais de 40% possuem mais de 50 anos. A participação e o envolvimento dos jovens na atividade são bem discretos, ocorre mais nas atividades complementares, como coletar e transportar o coco para casa. A atividade principal de quebra fica mais sob a responsabilidade das mulheres adultas.

Outro fator importante que incide sobre a organização para acesso às políticas públicas é o grau de instrução. A maioria não concluiu a 4ª série do ensino fundamental (60%). Desse grupo, algumas conseguem somente assinar o nome, e algumas não conseguem nem assinar o nome, em torno de um terço. Do grupo que tem mais tempo de estudos, duas mulheres iniciaram o ensino médio, mas não concluíram, e duas entraram na faculdade, sendo que apenas uma concluiu o curso de Pedagogia e trabalha na escola da comunidade como professora, na forma de contrato temporário, durante o turno da manhã; na outra parte do tempo exerce atividade de quebra de coco.

A participação em programas sociais de transferência de renda e de seguridade social tem uma função importante, 60% das entrevistadas são contempladas pelo Bolsa Família, 35% recebem aposentadoria rural ou pensão e 10% recebem seguro defeso<sup>21</sup>, e apenas 5% não participam de programa social. Mesmo as mulheres que recebem aposentadoria ou pensão, a maioria com idade de mais de 60 anos ou até com mais, continuam na atividade de quebra do coco. Em muitos casos porque representam a principal fonte de renda da família, quase sempre extensa, envolvendo a criação de netos.

### **5.6 Estratégias dos grupos para acessar à subvenção**

De acordo com as mulheres entrevistadas, no início as exigências para o acesso eram mais simples, o cadastro era feito manualmente com o preenchimento de uma ficha contendo informações básicas. A maior dificuldade foi a falta de DAP para a maior parte das mulheres quebradeiras de coco, o que motivou a celebração de convênio entre o MIQCB e a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/MDA)<sup>22</sup>, para emissão do documento.

O processo que era simples no início foi se tornando mais complexo a partir da própria exigência do cadastro eletrônico no Sican. Segundo a Conab, a implementação do cadastro visa oferecer maior controle, transparência e eficiência aos programas cujo público é abrangido pelo cadastro. Contudo, como este é mais abrangente que o público da PGPMBio e solicita informações, que nem sempre estão de acordo com a realidade desse público, geram dificuldades no preenchimento.

Para preenchimento do cadastro é necessário ter acesso a equipamentos (computador, internet) e domínio de determinados conhecimentos e informações técnicas, como manuseio da ferramentas de internet, conhecimento de programas de georreferenciamento, que esses segmentos sociais não estão habituados, sendo improvável que as quebradeiras, sem um apoio técnico, consigam vencer todas as etapas do cadastramento no Sican. Além do cadastro, as outras etapas para solicitação da subvenção também exigem conhecimentos e habilidades específicas, como emissão de nota fiscal eletrônica no sistema da Secretaria da Fazenda do

---

<sup>21</sup> O Seguro Defeso pode ser conciliado com a Pensão ou com o Bolsa Família, porém no período que a pessoa estiver recebendo o seguro o benefício do Bolsa Família fica suspenso.

<sup>22</sup> A Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) foi instituída pela Secretária de Agricultura Familiar SAF/MDA, com o objetivo de identificar o público da agricultura familiar com direito ao Programa Nacional de Crédito da Agricultura Familiar (PRONAF) e outras políticas públicas direcionadas a esse público; atualmente a SAF está vinculada ao Mapa. O processo de emissão da DAP é feito por meio de órgãos públicos ou instituições da sociedade civil de interesse público, credenciadas junto à SAF. Nos Municípios, objeto deste estudo, estão credenciadas as seguintes instituições: AGERP, STTR, SINTRAF e AMIQCB (exceção da AMIQCB, em Trizidela do Vale, e do SINTRAF, em Matinha). Mais informações, consultar: <http://smap4.mda.gov.br/ConsultaCED/Interfaces/FormPesquisaPorRegiao>.

Estado, conhecimentos burocráticos sobre emissão de documentos e organização dos processos a serem encaminhados a Conab.

O processo de aumento das exigências e elevação da complexidade para acesso à PGPMBio demanda das quebradeiras e de suas organizações maior capacidade burocrática e infraestrutura administrativa para viabilizar o acesso, e isso pode interferir nas suas formas de organização tradicional; de acordo com Novais *et al.* (2015, p. 6), “para se inserirem como beneficiárias de programas governamentais as quebradeiras alteram o modo de atuar politicamente. Ampliam-se as formas organizativas formais perante a burocracia estatal, mas fragiliza-se o poder mobilizatório e de pressão dessas organizações”.

Desde o início o movimento social das quebradeiras de coco tem buscado se organizar de várias formas para atender exigências burocráticas e viabilizar o acesso das quebradeiras de coco à PGPMBio, mas também atuando no sentido de mostrar aos gestores que algumas exigências podem ser simplificadas ou dispensadas.

No primeiro momento o esforço foi para informar e esclarecer as mulheres sobre a existência da própria política e necessidade de obtenção da DAP para conseguir acessá-la, coisa que nem sempre era bem compreendida. Muitas mulheres não queriam ter um documento identificando-as como quebradeira de coco, interpretavam como uma coisa negativa, pois já viviam o sofrimento da dureza do trabalho do dia a dia da atividade, como demonstra o depoimento a seguir:

A gente ficou sabendo pelo MIQCB e pela ASSEMA e aí a gente foi convidada, eu pelo menos fui convidada pra ir pra Codó, pra ir saber como era o processo para tirar DAP, eu fui a pessoa daqui de Santana que foi pra Codó. Quando eu cheguei dizendo pra pessoas que tinha que tirar a DAP das quebradeiras, aí foi aquela coisa, muita gente não queria, “dizia eu mesmo não vou tirar documento de quebradeira, Deus me livre, já sou quebradeira de coco, coisa sofrida, não vou tirar esse documento não”, só que a DAP que eu tirei que é das quebradeiras, as outras DAPs também servem né, houve essa confusão, mas só que a ASSEMA foi esclarecer como era o processo, levando a gente pra capacitar, aí todo mundo ficou sabendo que a gente tinha direito nesse recurso, aí todo mundo foi tirar a DAP pra fazer esse processo da PGPM. (Dijé, comunidade Santana, São Luís Gonzaga, abril de 2019).

Em outros lugares onde as mulheres não têm relações próximas com o movimento das quebradeiras de coco ou com organizações da sociedade parceiras, as informações chegaram por meio de intermediários. Surgiram basicamente duas formas de mobilização que buscam viabilizar o acesso das quebradeiras de coco à PGPMBio, mas com perspectivas bem diferentes na interlocução com elas, e no que Diniz *et al.* (2020), vão denominar “entre a mediação virtuosa e intermediários oportunistas”.



Enquanto a primeira é mobilizada pelas próprias quebradeiras de coco e suas organizações representativas ou parcerias como MIQCB, STTRs, ASSEMA, que atuam baseadas na lógica de autonomia e a determinação das mulheres, a segunda é articulada por assessores autônomos, que estabelecem uma relação nem sempre transparente com as quebradeiras, aproveitando-se do desconhecimento destas em relação ao programa e seu funcionamento, para muitas vezes obter vantagem pessoal, cobrando taxas de serviços elevadas. Há relatos de casos na região em que o intermediário cobrava do valor recebido percentual maior do que ficava com a própria quebradeira.

As organizações das quebradeiras buscam, além de promover a articulação e organização das mulheres para o acesso à PGPMBio, combater as manipulações empreendidas por esses tipos de “agentes oportunistas”, cumprindo assim também um papel de controle social e até de fiscalização da política pública, que às vezes é negligenciado pelo Estado.

Embora as organizações das quebradeiras de coco e seus aliados tenham a perspectiva comum de promover a autonomia e organização das mulheres, na relação para acesso à PGPMBio, em cada local há especificidades que diferenciam as formas de organização e estratégias de atuação.

a) No grupo de Santana – São Luís Gonzaga, o processo de organização é coordenado pela associação dos moradores da comunidade, contando com o apoio institucional da ASSEMA, sobretudo em questões de logística e de infraestrutura (computador, internet, telefone), para organização dos processos que são feitos por uma pessoa da comunidade.

As despesas operacionais e pagamento da pessoa que organiza os processos e resolve as pendências eram custeados com a cobrança uma taxa de 10% sobre o valor recebido de cada quebradeira.

Não há organização específica para comercialização, a venda é feita para compradores locais com pagamento em espécie ou por troca por mercadorias. Este, por sua vez, repassa a produção para outros compradores maiores com atuação na região.

A gente tá organizado pra venda do babaçu, o nosso babaçu passou uma época que teve assim muito baixo o preço, mais quando a gente teve uma cooperativa que foi acompanhada pela ASSEMA ai foi dado um pontapé, teve uma diferença no preço do babaçu, ai quando a cooperativa faliu a gente ficou na mão do atravessador, mais ai já foi diferente, o preço já foi mais alterado, ai quando veio a discussão do PGPM a gente tá organizado assim pra vender, tem o comprador que é como atravessador, ele não é do grupo, ele tá só reconhecido lá pra comprar das quebradeiras aqui, e ai ele passa as notas da gente pra pessoa que faz o processo, é essa que é a organização, a gente hoje não vende assim pra todo mundo. Cada um povoado desses tem um comprador, aí aquele comprador compra daquelas pessoas que é pra passar as notas pra pessoa que faz o processo. (Dijé, comunidade Santana, São Luís Gonzaga, abril de 2019).

A associação organiza os processos para o acesso de aproximadamente 70 mulheres, incluindo algumas comunidades vizinhas. No que se refere à gestão e controle das quantidades comercializadas, para posterior emissão das notas fiscais, é feito pelo grupo e pelo comprador. Cada quebraria tem uma espécie de ficha de controle, com seu o nome, onde anota as quantidades vendidas e as datas das vendas; o comprador também anota as mesmas informações. Quando chega o período de “tirar as notas”, as quantidades são somadas e anotações do comprador checadas com as das quebradeiras, para verificar se não há divergências nas quantidades – normalmente as vendas são semanais e as notas fiscais são emitidas duas ou três vezes ao ano, quando vão enviar o processo de solicitação da subvenção à Conab.

Aqui é a Dalva que ajeita, ela que ajeita toda a papelada, que ajeita nossas pesadas, nós vende é pro homem ali, comerciante, ele é cadastrado, lá na ASSEMA tem o CPF e Identidade dele, aí nós vende pra ele, ele pesa tudo, ajeita tudo direitinho, aí que a Dalva pega e vai fazer todo aquele processo, o resto do processo todo é com ela, de enviar, de tudo, é ela que ajeita, mas é bem ajeitando aqui, porque ele ali é cadastrado, nós não pode vender pra outro senão dá problema. Tem vez que eu boto a pesada de coco na semana, eu boto três, quatro mulher pra quebrar aí eu levo pra lá, tem vez que dá 50Kg, dá 60, ele anota a pesada, o dia, o meu nome e o total lá na frente do tanto de dinheiro, aí nos outros dias eu vou só pagar aquelas mulher, ai na outra semana nós faz a mesma coisa de novo... Ele tem a folha dele lá e eu tenho a minha em casa, que é a prova, que qualquer coisa se eu mentir ele tem a verdade lá, e se ele mentir alguma coisa eu tenho a minha em casa. Quando vai fazer a nota, por exemplo, ele anota a dele lá e eu anoto a minha aqui, aí é junto com ele lá, soma tudinho a quantidade de quilos pra botar na nota fiscal. Aqui nunca teve enrolada. (Francitonia – comunidade Santana, São Luís Gonzaga, abril de 2019).

Os depoimentos demonstram que as mulheres de Santana têm clara consciência da necessidade do controle social feito por elas para evitar possíveis desvios.

Aqui só tem direito quem quebra mesmo, porque nós fica vistoriando isso, por que a gente não acha justo, porque a gente quebra todo dia aí vem uma pessoa que não quebra e ser beneficiada? Nós mesmo, as quebradeiras mesmo ficam de olho, porque a gente sabe quem é quebra e quem não quebra e quanto vai receber né, tem a base aqui, a gente fica de olho em tudo isso. (Barbara, comunidade Santana, São Luís Gonzaga, abril de 2019).

Até o ano de 2018, os processos eram organizados e encaminhados através da associação dos moradores da comunidade de Santana.

Após mudanças implementadas pela Conab, que passou a exigir das associações procuração pública registrada em cartório assinada pela extrativista autorizando o encaminhamento do processo. Isso levou a associação a buscar o apoio do MIQCB para encaminhar os processos, uma vez que este é dispensado de tal exigência, uma vez que custo da procuração é considerado elevado R\$ 90,00 (noventa reais) e a validade é de apenas um ano.

Tal mudança foi considerada negativa porque aumentou a burocracia, gerou custos financeiros e trabalho adicional para a pessoa que organiza os processos, uma vez que a representante do MIQCB que tem que assinar a documentação de encaminhamento dos processos mora em outro município.

Associado a isso houve também alteração da norma (Título 35 – MOC/Conab) que passou a disciplinar a cobrança pelos serviços prestados ou para custeio das despesas, limitando de 3%. Antes não havia regulamentação de cobrança de taxas dessa natureza, no entanto, era uma prática comum na região, e de conhecimento da Conab, tanto por parte de “intermediários oportunistas”, como por organizações facilitadoras – geralmente 10%. A regulamentação limitando a taxa a 3% gerou dificuldades para a associação, uma vez que o trabalho e os custos aumentaram e o valor cobrado para cobrir os custos foram reduzidos, problema enfrentados também por outras associações.

b) Em Matinha, a organização dos grupos de Bom Jesus e São Caetano se dá em articulação com o MIQCB, por meio da sua regional da Baixada, que envolve cinco municípios (Monção, Cajari, Viana, Penalva e Matinha); este último envolvendo duas comunidades do território quilombola Bom Jesus.

Em cada um das comunidades - Bom Jesus e São Caetano - existe uma unidade de produção de azeite de coco, onde as mulheres dos grupos de produção existentes nas comunidades produzem o azeite para atender contratos do PAA, demandas e contratos de venda conseguidos pela CIMQCB e para vender nas férias locais, assim a produção de amêndoas nas duas localidades é adquirida pelos grupos de produção de azeite. Em Bom Jesus, através da cooperativa, que repassa ao grupo; e em São Caetano, através de um pessoa da comunidade com vínculo familiar com pessoa do grupo e repassa às mulheres. O grupo de São Caetano ainda mantém parceria com comprador na comunidade vizinha de Santa Maria que compra e repassa ao grupo. Esses grupos pagam um preço maior (R\$ 2,00 e 1,50) em relação ao preço médio da região (R\$ 1,00).

Nas duas comunidades não existem outros compradores, e em todo o município a rede de compradores nos povoados foi desarticulada, o que desestimula a produção em muitos povoados. Além do preço ser baixo, as mulheres não têm para quem vender o coco e acabam abandonando a atividade extrativa do babaçu, como mostra depoimento abaixo:

Aqui tem pouco comerciante que compra o babaçu, e os que tem tão até deixando, tem lugar que elas tão com muita dificuldade de vender, a gente tem contato com umas mulheres aqui do centro, Pedro do Rosário, pra lá pro lado do Ouro, Jacaré de Penalva. Tem período que aqui falta o coco, a gente vai comprar em Penalva, nós já fomos comprar dessas quebradeiras que tem pra lá, o comerciante não quer nem comprar a

amêndoa, por conta do acesso, a dificuldade dele vender, tem que trazer pra Penalva pra poder vender, e como fica muito difícil aí ele não quer mais comprar. Lá é R\$ 0,70 o quilo e ainda não quer comprar, já tem 8 mulheres dessas de lá que a gente vai comprar delas, porque tem uma daqui do grupo que é filha de uma dessas senhoras..., aí a gente arrecada o dinheiro e manda pra lá e ela fica comprando das mulheres de lá, aí a gente já consegue trabalhar a subvenção com elas também, porque são quebradeiras mesmo, quebram muito coco, e quando chega na hora que vai vender o comércio não quer comprar... antigamente tinha muito comprador aí vão deixando de comprar, as quebradeiras ficam... sem ter pra quem vender, vão até deixando de quebrar. (Glória, MIQCB, comunidade São Caetano, Matinha, março de 2019).

Nas duas comunidades os processos para acessos à PGPMBio são organizados pelo MIQCB, com uma divisão de tarefas entre as comunidades e o escritório regional do MIQCB, em Viana. Uma pessoa na comunidade fica responsável pela articulação e organização das informações locais – em São Caetano a articulação é feita pela coordenadora de base do MIQCB e em Bom Jesus, pela Presidente da CIMQCB; a assessoria no escritório fica responsável pela emissão das notas fiscais eletrônicas e organização dos processos para coletas de assinaturas das quebradeiras e dos compradores nas notas fiscais e depois pelo envio do processo à Conab e pelo acompanhamento dos processos.

O MIQCB organiza os processos para acesso à subvenção para as quebradeiras das comunidades que vendem a amêndoa para os grupos de produção, independentemente destas terem relação de militância no movimento ou não; também não cobram nenhuma taxa para custear as despesas operacionais.

O controle das quantidades vendidas para emissão das notas fiscais eletrônicas é feito nas comunidades pelas coordenadoras que anotam as “pesadas”, junto com as quebradeiras, que depois assinam as notas fiscais.

O MIQCB também é organização credenciada junto à SAF/MAPA como emissora de DAPs, o que facilita a obtenção e renovação desse documento necessário para acesso à subvenção por parte das quebradeiras das comunidades onde atuam.

c) Em Trizidela do Vale (povoados Bom Princípio e Morro dos Caboclos), as primeiras informações sobre a existência da PGPMBio foram trazidas por meio de agentes intermediários que chegaram à comunidade levados pelo comprador, com a informação que cada quebradeira de coco tinha direito a receber no banco um valor de R\$ 3.000,00 pago pelo governo, e estabelecendo um prazo para elas entregarem os documentos para organização dos processos.

De acordo com os depoimentos das mulheres as informações não eram repassadas de forma clara, deixando muitas dúvidas e desconfiança sobre a veracidade da informação. Além disso, as taxas cobradas pelos serviços eram altas, chegando a ser cobrado mais da metade do que iriam receber, por isso resolveram procurar Eliane, que era presidente da associação do

Povoado Bom Princípio e São José e também tinha assumido a secretaria de mulheres do STTR de Trizidela do Vale. A associação já tinha histórico de execução de projetos sociais na comunidade, como projetos para construção de estrada vicinal, instalação de energia elétrica do Programa Luz Para Todos e de construção de casas por meio do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), que fazia parte do programa Minha Casa, Minha Vida.

Após reuniões de esclarecimentos com os grupos sobre o que era a política e como funcionava, elas resolveram organizar os processos de solicitação da subvenção por meio das associações. No início havia muitas dúvidas e incertezas sobre a política, e falta de envolvimento institucional do sindicato, o que tornou o acesso difícil, como se observa nos depoimentos.

No começo foi bem difícil, por exemplo as minhas gratificações que eu recebia no sindicato, como eu não sabia mexer em internet nem nada, do meu pessoal mesmo, eu tive mais de quatro meses, talvez uns seis meses, aonde meu salário era dividido com uma digitadora, pra ela fazer, como eu não sabia se aquela política ia funcionar ou não, então foi uma decisão minha pessoal, aí depois quando a gente viu que funcionava, as quebradeiras de coco pagavam diretamente a digitadora. Disseram “não pode ir deixando aí quando nós receber nós vamos pagar”, fizemos o acordo. Depois como não tinha uma documentação legalizada a gente começou a fazer a cobrança que hoje é os 3%, aí eu via a necessidade, a gente começa perceber, que quando você tá pagando pra terceiro, algumas estratégias não dão certo, por exemplo se tem alguma pendência, se tem alguma coisa que você tem que tirar rapidamente, precisa contratar aquela pessoa novamente, aí a gente pagou um período depois eu fiz o curso, não terminei, mas vi que o que aprendi dava de fazer a política e hoje a política funciona muito assim né. (Eliane, STTR de Trizidela do Vale, abril de 2019).

Quando a gente começou não era através do sindicato era através de duas associações – do Bom Princípio e do Centro da Velha Rosa... nós que trabalha no sindicato, nós já fazia o trabalho com eles, mas não era através do sindicato, nós sempre tirava aquele horário que a gente tinha que trabalhar no sindicato e a documentação deles nós sempre trabalha depois do horário, que já era fora a parte, e as vezes quando não tinha serviço pra gente tá fazendo a gente botava naquele horariorzinho pra ver se sai mais cedo, foi assim, agora já é o sindicato mesmo que acompanha elas. (Paula, STTR de Trizidela do Vale, abril de 2019).

Depois dos primeiros acessos, segundo Eliane, “quando a gente viu que funcionava”, decidiram que para facilitar o processo de discussão e envolvimento das mulheres deveriam ser organizadas em grupos, com até 30 mulheres. Nos locais onde tinham muitas mulheres formaram mais de um grupo (quatro grupos em Morro dos Caboclos e três em Bom Princípio), e cada grupo deveria escolher uma coordenadora e uma tesoureira, com as funções respectivas: de articular reuniões, repassar informações sobre novidades vindas da Conab sobre normas, pendências, sobre liberação dos recursos, recolher documentos para tirar cópias, etc.; recolher as contribuições das quebradeiras, administrar o caixa do grupo, pagar despesas e prestar contas.

Decidiram que cada grupo formariam um caixa, a partir da cobrança de uma taxa de 10% da subvenção recebida por cada quebradeira, para custear as despesas com material,

viagens, gasolina, lanche nas reuniões, pagamento das diárias da coordenadora e tesoureira quando a serviço do grupo, etc. Estabeleceram algumas regras para funcionamento dos grupos:

- Obrigatoriedade de participação nas reuniões de discussão e informações sobre a PGPMBio. Não poderia mandar o marido, salvo em caso de doença;
- Obrigação de pagar a contribuição, quando recebessem a subvenção, a não ser por doença da própria quebradeira ou de membro da família, caso não pagasse espontaneamente o grupo não cobrava, mas não aceitava que incluísse as notas daquela quebradeira no próximo processo, teria que se virar sozinha;
- Obrigatoriedade de participar das reuniões de coletas de assinaturas.

Na visão das mulheres ouvidas, as regras, especialmente a que tratava da contribuição para formar o caixa, evitava que algumas pessoas deixassem de contribuir. Apesar de se manifestarem de acordo com a contribuição, algumas mulheres só contribuía porque sabiam que se não o fizessem, futuramente o grupo não aceitaria encaminhar suas notas. Se não houvesse o risco de serem excluídas do grupo caso não pagassem, possivelmente deixaram de pagar, se aproveitariam do princípio do carona (*free rider*), usufruindo dos benefícios a partir da intervenção do grupo, sem contribuir com os custos suportados pelos outros membros. Contudo, como o grupo estabeleceu regras de reciprocidade, se viam obrigadas a pagar, caso contrário, sofreriam a sanção imposta por este.

De acordo com as regras de reciprocidade o grupo espera de seus membros atitude colaborativa, sob ameaça de sansão, se não o fizer (SABOURIN, 2010). Para Cavalcante (2015, p. 79), “a superação ou redução da incidência do problema do carona *free rider*, tanto na perspectiva da escolha racional, quanto da ação coletiva a partir da reciprocidade, se mostra como condição fundamental ao sucesso do grupo”. O que é corroborado pelo depoimento abaixo:

A quebradeira de coco não é obrigada a pagar, mas a gente criou uma forma assim, porque os 3% é despesa do programa, se você vai mandar nota, você assinou dizendo que ia pagar aquela despesa, e se quando você recebeu você não pagou, futuramente você não vai poder mandar, a gente criou isso porque se fosse pra deixar assim, por isso a importância das coordenações de base, as tesoureiras de base, porque tem gente que assina, manda pra Conab dizendo que passa os 3%, mas depois que sai do banco não repassa né, aí o grupo decidiu em ata né, que aquela pessoa que não repassar os 3% não pode mais mandar a documentação, só se ela pagar a despesa dela, então a maioria paga por esse motivo, porque se eu não pagar os meus 3% as outras quebradeiras não concorda que ela seja incluída no grupo. ... Hoje em Trizidela do Vale as quebradeiras de coco já são conscientes disso. (Eliane, STTR de Trizidela do Vale, abril de 2019).

A estratégia de organização e autogestão dos grupos com o caixa na própria comunidade era considerada positiva pelas mulheres ouvidas, uma vez que favorecia o diálogo e a realização de discussões e aprendizados coletivos sobre a política e outras questões de interesse dos grupos. No entanto, essa estratégia foi parcialmente comprometida em função das alterações na norma implementada pela Conab, que exige das associações procuração pública para realizar a subvenção e limita a cobrança da taxa por serviços a 3%, levando os grupos a optarem por encaminhar o pedido de subvenção por meio do sindicato, uma vez que este pode representar as quebradeiras sem exigência de procuração.

Os intermediários cobravam 10%, aí a associação entrou dizendo que cobrava 10%, mas o dinheiro dos 10% não iria embora, então todas as comunidades, tinham uma tesoureira e uma coordenadora, aí toda vez que saía o PGPM, aí a tesoureira recolhia o dinheiro e assinava um documento dizendo, aí 30 dias depois a gente fazia uma reunião na sede do sindicato, com todas as tesoureiras para prestação de contas de quanto entrou? quais os débitos? quanto tinha? Apresentar todos os recibos. Aí a gente percebeu que pra fazer a política dava, aí a gente mostrou pra quebradeira de coco que era possível, só que a gente queria ir mais além, por exemplo, aí a gente começou a apoiar projetos das mulheres, cada grupo que tinha trabalho coletivo de mulheres, aí surgiu as meninas que produzem o sabão do resto de gordura, que produzem o óleo e azeite de coco babaçu, surgiu as meninas do quintal dos galinheiros coletivos. A gente comprou duas forrageiras para mulheres que produziam azeite, compramos uma despoldadeira. (Eliane, STTR de Trizidela do Vale, abril de 2019).

O processo de comercialização nessas áreas era feito em Bom Princípio por meio de um comprador de Trizidela do Vale, que passava semanalmente para recolher a produção; e o controle das quantidades vendidas eram realizados por meio de anotações em notas de entregas, onde eram registradas as quantidades de cada semana, com a assinatura do comprador, ficando uma via com a quebradeira e outra com o comprador. Já em Morros dos Caboclos, existem dois compradores locais, um dono de um pequeno comércio e outro que oferece o coco para as mulheres do povoado quebrarem – elas ficam com a amêndoa e ele com a casca, com o compromisso de venderem a amêndoa para ele com um desconto no valor em torno de dez centavos a menos por quilo.

Um dos compradores não faz um controle rígido das quantidades que compra, fica a cargo de quem vende anotar, isso permite que algumas pessoas, tentem, por vezes, informar quantidade superior à que efetivamente vendeu, ou pedir uma “nota boa”, ou seja, uma nota com quantidade elevada, no momento que vai fazer a soma das quantidades para emitir a nota fiscal, que pode não corresponder à realidade. O outro informou que mantém um controle rigoroso com as anotações em cadernos específicos para esse fim, com os nomes de todas as pessoas de quem comprou, datas e respectivas quantidades, para apresentar a fiscalização quando for necessário.

## 5.7 Percepção das quebradeiras de coco sobre a PGPMBio e sua implementação

A partir dos depoimentos das mulheres, tanto das quebradeiras na base como daquelas que exercem uma função de liderança política e de organização burocrática dos processos da PGPMBio, pode-se observar uma referência positiva em relação à atividade do extrativismo babaçu e da subvenção em diversos aspectos, notadamente em relação à melhoria da renda, ao interesse e autoestima das mulheres e defesa da preservação dos babaçuais.

Na dimensão econômica podem ser destacados alguns aspectos: a melhoria da renda, a disponibilidade imediata do dinheiro na venda do produto que atende às necessidades do dia a dia com a possibilidade de fazer reserva, acumulando para receber um valor maior da subvenção, gerando uma poupança, abrindo a possibilidade de planejar como investir recursos na aquisição de um bem desejado ou na realização de um serviço:

O coco é uma coisa que você quebra ele de manhã, de tarde você vai vender, você vende ele a dinheiro, tem muitas coisas que você vai vender, você não vende, e o coco não, você não vende ele fiado, se você trabalhou o dia todinho, ganhou R\$10,00 você vai deixar ele lá, mas recebe seus R\$ 10,00. Às vezes a pessoa fala que é relaxado, ele não tem valor, você pega uma galinha você vai vender, você vende ela fiado, você pega o coco vai lá vende a dinheiro. As pessoas fala que é relaxado, mas é uma coisa que você vende e recebe, o preço é baixo mas o dinheiro é na hora, mesmo que seja pouquinho, você tá precisando, “vou já ali, vou quebrar um coco dá pra comprar um café, pra comprar um açúcar” ... A PGPM fez até a gente ter mais interesse, às vezes a gente ficava desinteressado porque quebrava o coco né, o que você fazia de manhã só dava pra você comer de tarde, hoje você já faz sabendo que no final já tem tipo uma poupancinha, aí já ajuda, você já pega aquilo ali também tudo de uma vez, dá pra gente fazer alguma coisa, pagar alguma coisinha que tá devendo... A gente tinha vontade às vez de fazer um alpendre assim nas casinhas de projeto que ganhou, muitos fez por causa disso aí, senão, não tinha, porque não tinha de onde tirar, aí já veio aquilo ali, porque você recebe todinho de uma vez, então você já faz alguma coisa. Na nossa comunidade tem muita gente que fez. “Isso aqui eu fiz porque eu recebi aquele dinheiro do coco, consegui fazer isso aqui”. (Elizabeth, comunidade Bom Princípio, Trizidela do Vale, abril de 2019).

Antigamente a gente quebrava o coco, vendia barato e pronto, acabou a conversa, não tinha esperança nenhuma, hoje custa receber né, tem esse monte de burocracia, mas a gente todo dia quando quebra, anota lá na mão do comerciante e em casa né, um dia a gente recebe, mesmo custando receber, se eu tenho uma produção boa, um dia eu recebo e quando eu receber meu dinheiro vai ser um dinheiro bom, vai servir pra muita coisa... A gente já é de tradição de ser quebradeira, mas na nossa região a gente é quebradeira e quebrador aí envolveu a família todo, os jovens não são muito quebrador de coco, mas eles ajudam na coleta do babaçu, ajuda em tudo no trabalho do babaçu, faz carvão, aqui na minha casa tem um jovem, ele ajuda na coleta, ele faz carvão, e assim foi um incentivo para as famílias, aqui é homens e mulher vai coletar, o babaçu... Quando sai o dinheiro do coco, tem pessoas que quando tira compra um bem, compra coisas valorosas. (Dijé, comunidade Santana, São Luís Gonzaga, abril de 2019).

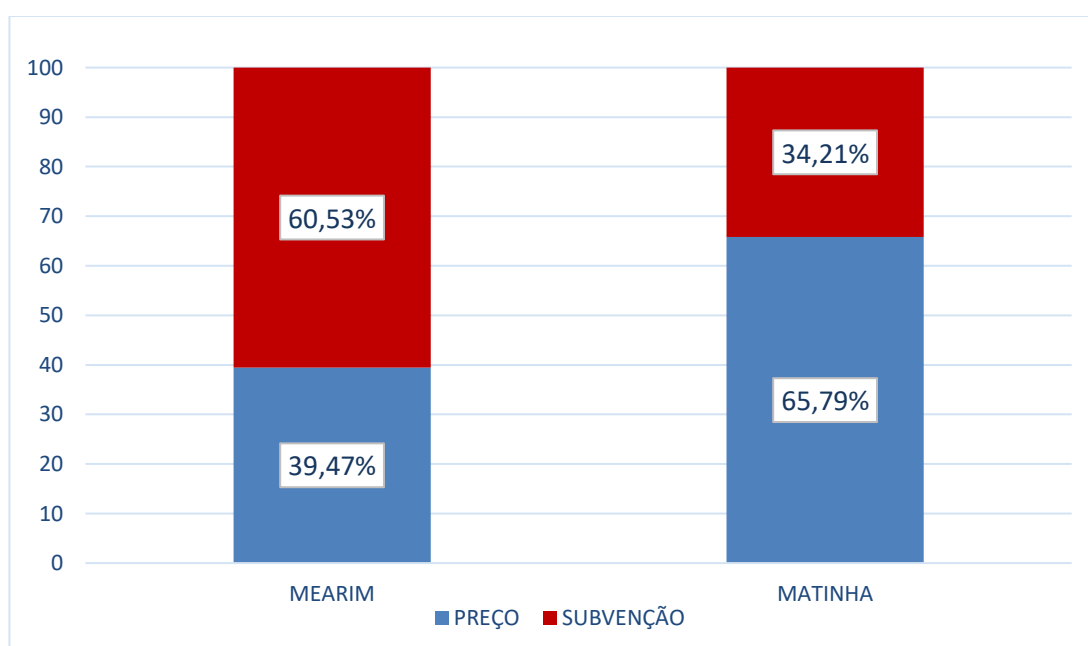
A Figura 10 mostra o percentual da subvenção obtida com a venda de amêndoa de babaçu nas áreas estudadas. Nas comunidades visitadas na região do Médio Mearim o preço médio da amêndoa de babaçu (ou bago, como é chamado por algumas quebradeiras na região)



gira em torno de R\$1,10 a R\$1,20, o que corresponde (considerando o valor mais alto) a apenas 39,47% do preço mínimo fixado pela Conab para o ano de 2018 e 2019, que era de R\$3,04. Assim, a subvenção corresponde à parte maior em relação ao preço, equivalendo a 60,53%, ou seja, representa uma parte importante da renda auferida com venda de amêndoas de babaçu para famílias da região. Caso a quebradeira consiga atingir limite por DAP/ano, que no período era de R\$3.000,00, produzindo 1.630,44kg de amêndoa, obteria uma renda anual com a venda do produto de R\$ 1.956,52 e com a subvenção R\$3,000,00, somando no final R\$4.956,52 durante o ano.

Já nas comunidades de Bom Jesus e São Caetano – Matinha e em algumas comunidades vizinhas –, a produção de amêndoas é comprada por grupos ligados ao MIQCB que usam para produção de azeite, e pagam um preço de R\$ 2,00, acima da média da região, como forma de valorização do trabalho das quebradeiras de coco. A relação entre preço pago e subvenção se inverte, sendo que o preço pago pela amêndoa corresponde a 65,79%, ao passo que a subvenção equivale a 34,21%. Nessas comunidades, para uma quebradeira atingir o limite por DAP/ano precisa produzir uma quantidade de 2.884,6kg de amêndoa. Se conseguisse obter com a venda do produto R\$ 5.769,20, somada ao valor da subvenção de R\$ 3,000,00 poderia obter durante o ano uma receita de R\$ 8.769,20.

**Figura 10:** Proporção da subvenção na renda obtida com a venda da amêndoa de babaçu, nas regiões do Mearim e Baixada/MA (abril de 2019)



Fonte: Elaboração própria do autor com base em informações de campo e dados da Conab (2019).

Isso demonstra que a política, que visa apoiar os extrativistas, pode ter um efeito colateral, e ajudar a agroindústria e os intermediários a manter os preços num nível baixo, uma vez que as quebradeiras são estimuladas pela subvenção a manter sua produção num patamar estável capaz de suprir a demanda do mercado regional, sem a necessidade dos compradores melhorar o preço como forma de estímulo as quebradeiras.

Em relação ao interesse e à autoestima das mulheres, a percepção das entrevistadas é de que a valorização da produção e, conseqüentemente, da atividade reforça essas dimensões, que também são trabalhadas de forma permanente pelo movimento social das quebradeiras de coco. Assim, a valorização do produto ganha um conteúdo objetivo, passando de uma dimensão política para o atendimento de necessidades do dia a dia das famílias, fazendo com que o trabalho da quebradeira de coco executado pela mulher tenha maior visibilidade e mais reconhecimento no âmbito da família, refletindo em um maior interesse dos membros, maridos e filhos no engajamento de atividades complementares como juntar o coco, levar para casa, etc., além da retomada de atividades em grupos (mutirões, adjunto), prática social que, segundo Porro (2019), vem sofrendo um enfraquecimento, em função do cercamento das áreas para pecuária, em que o coco passou a ser colhido em áreas de pasto para ser quebrado em casa, e não mais no mato, como era antigamente realizado, normalmente em grupos.

Quando a mulher tem muito coco, junta de seis, sete mulher pra quebrar, é uma folia grande, é divertido demais, lá sai cada conversa que até Deus duvida, nós acha bom demais e quando sai o dinheiro dos coco aí é que nós fica animada, na outra semana aí nós tamos junto de novo.... Até os homes agora cata coco, de primeiro eles não ajudavam a gente não, mas depois que começou a sair dinheiro, é os homens é [sic] os filhos tudo vão... Quando sai o dinheiro, quando chega no banco é um monte de mulher, sai pra um monte de lugar, o gerente já sabe, “é as mulher dos coco passa pra cá”. Menino, essas mulher fica tão saliente dentro desse banco, que nem o gerente elas não respeita, fica igual uns papagaio... Nós fica tudo alegre, porque é uma coisa que nós suemos, nós que botemos lá, depois que recebe aí nós vamos pra feira, vamos comprar roupa, nós anda alegre, meu Deus é engraçado demais, e na outra semana aí que nós quebra coco animada, pra botar na nota, pra vim de novo muito... (Francitonia, comunidade Santana, São Luís Gonzaga, abril de 2019).

A gente se reúne pra quebrar coco, de primeiro a gente media as latas, agora a gente não quer, a gente quer só o dia, não importa o tanto que ela quebrar, aí a gente se junta 10 mulher, uma vez fiz uma quebra ali juntou 23 mulher, junto é mais animado, a gente conversa, às vezes faz tempo que a gente não conversa com uma pessoa, a gente se sente feliz, é conversa que não tem quem acabe, quem conta piada conta, a gente se sente feliz, e a gente vê logo o resultado, o coco rende. (Edna, comunidade São Caetano, Matinha, abril de 2019).

Quando a gente recebe, nós tem um grupinho que a gente se reúne todo mundo pra comemorar, cada uma paga um tanto de cerveja, só entre as amigas, todo mundo fica feliz demais quando recebe. (Barbara, comunidade Santana, São Luís Gonzaga, abril 2019).

Na fala das mulheres é bastante presente a preocupação com a preservação dos babaçuais, tanto com relação à derrubada de palmeiras adultas para implantação de pastagens como de queimadas para fazer roças, remoção das palmeiras jovens (pindova ou pindoba) com a utilização de veneno, evitando a sucessão ecológica dos babaçuais. Essa é uma prática comum entre os proprietários. Eles deixam as palmeiras adultas, mas não deixam que as pequenas se desenvolvam e cresçam para se tornarem produtivas.

No Maranhão existe a Lei Estadual n.º 4.734, de 18 de junho de 1986, que proíbe a derrubada de palmeira de babaçu; e em alguns municípios da região do Mearim há leis municipais que protegem as palmeiras e permitem a entrada das mulheres em áreas privadas para juntar o coco.

Embora a fiscalização seja pouco efetiva, há possibilidade de denúncias por parte das organizações das quebradeiras ou sindicatos de trabalhadores rurais aos órgãos ambientais ou ao Ministério Público; por isso é mais cômodo aos proprietários deixarem as palmeiras adultas e remover ou evitar o crescimento das pequenas (pindovas), o que é mais difícil de controlar, impossibilitando a sucessão ecológica, resultado que no médio e longo prazos as áreas estarão “limpas” das palmeiras, conforme pode ser observado na Figura 11.

**Figura 11:** Paisagem de área de pastagem com palmeiras de babaçu adultas, Bom Jesus, Matinha/MA



Fonte: Pesquisa de campo (outubro de 2019).

A maioria das mulheres que tem uma pequena área de terra, ela tem um conflito com os esposos, muitas pessoas desmatam para plantar o capim, quando chega a subvenção

as quebradeiras de coco precisa ter o coco pra ter a subvenção, quando não tinha a subvenção, o marido até argumentava teu dinheiro de coco não dá pra nada, é melhor desmatar pra plantar capim. Quando chega a subvenção a gente começou a fazer essa discussão da preservação das palmeiras, aonde a quebradeira de coco é proprietária há mudança de preservação, de deixar os capoteiros<sup>23</sup>, por que que desmataram? Por que tão queimando? Daqui uns dias não vai mais ter o programa porque não tem mais coco, tem essa discussão, mas é muito pouca ainda. (Eliane, STTR de Trizidela do Vale, abril de 2019).

Tem de ter o mato pra nós ter o coco por que se nós não tiver o mato, até aquelas palmeirinhas piquinininhas eles tão devorando tudo. *As palmeiras é aquelas pindobeiras que vai se formando e levanta as palmeiras e mais na frente já tem o palmerar pra gente poder juntar o coco*, mas eles vão tirando tudo e as mais velhas vão caindo tudo, aí acaba tudo. Porque as palmeiras é como nós mulheres, eu digo assim nós mulher, aí nós vamos tendo nossos filhos, nossas filhas, aí vamos ficando, nós vamos baixando, eles vão erguendo, elas vão erguendo, nós vamos baixando, vamos baixando, aí depois nós baixa mesmo, mas já fica aquelas, as filhas, já tão grande já. Eu pra mim assim que é as palmeiras. (Maria Pureza, comunidade Bom Jesus, Matinha, março de 2019, grifo nosso).

Uma vez o pessoal tava derrubando, nós avisemos pro sindicato, ele nunca veio, nós mesmo do grupo fomos lá falemos com o pessoal que tava derrubando, eles pararam de derrubar, diz que tavam precisando do dinheiro. A única coisa que ainda tá rolando é o veneno ali na fazenda, pra matar as pindobinhas isso eles ainda não pararam não, nós já batemos em cima, mas eles ainda não pararam, as palmeiras eles deixaram de derrubar. (Francitonia, comunidade Santana, São Luís Gonzaga, abril de 2019).

Apesar da PGPMBio ser considerada entre as mulheres uma ação positiva, há algumas críticas à sua implementação. A primeira refere-se a perspectiva sistêmica do agroextrativista do babaçu, a partir do caráter pluriativo do sistema, formado por um conjunto de atividades socioprodutivas imbricadas entre si, numa relação de complementariedade entre atividades agrícolas, extrativas, pesca, beneficiamento alicerçados em processos organizativos que possibilitam e resiliência do sistema, e não como atividade estanque, como muitas vezes é interpretado pelos agentes do Estado, sobretudo pelos órgãos de fiscalização e controle, como condição para a extrativista ter direito à subvenção.

Na maioria dos casos as quebradeiras de coco, desenvolve um conjunto de atividades, e não se limitam ao extrativismo do babaçu, como diz a senhora Glória da comunidade São Caetano “eu sou quebradeira de coco, lavradora, pescadora, a gente é de tudo um pouco”. Segundo Francesco *et al.* (2017), é essa complexidade do sistema agroextrativista que garante a sua sobrevivência, no entanto, na relação com o Estado não é considerada essa pluriatividade do sistema, ou seja, as atividades são vistas de forma estanque, e quem é quebradeira de coco

---

<sup>23</sup> “Capoteiros” são como são denominadas na região do Meariam as palmeiras em estágio de desenvolvimento que ainda não estão produzindo (jovens), também denominadas de “pindoba”. Na região da Baixada são denominadas de “palpiteiras”, onde geralmente são utilizadas para extração de palhas para coberturas de casas e outras utilidades ou para retirada de palmito para consumo animal; nesse caso, há aniquilamento da palmeira; já a retirada das palhas não mata a palmeira, porém retarda o seu desenvolvimento. A retirada de palmito é uma forma de degradação das áreas de babaçuais, pelo aniquilamento das palmeiras jovens, impedindo a sucessão ecológica e que estas se tornem adultas e produtivas.

não pode exercer outra profissão, de pescadora por exemplo, mesmo que essas atividades sejam complementares e tenham caráter sazonal. Assim nessas comunidades, para acesso às políticas públicas, algumas quebradeiras de coco optaram pela profissão de pescadora, a fim de obter o direito ao seguro defeso, por considerá-lo mais vantajoso que a subvenção, mas continuam com as atividades extrativas do babaçu ou “sendo de tudo um pouco”.

Outra questão complexa diz respeito às formas de acesso ao babaçu. Como grande parte das famílias das quebradeiras de coco foram expropriadas dos seus territórios tradicionais, atualmente não tendo acesso livre às terras e conseqüentemente ao babaçu, e poucos municípios possuem a Lei do Babaçu Livre, as formas de acesso são bastantes variadas: a coleta no sistema de partilha ou “meia”, na forma de arrendamento da propriedade para a coleta do coco disponível, com pagamento por meio de prestação de serviços de limpeza da propriedade (roço a da juquirá da solta em troca do direito de juntar o coco por um determinado período) ou com pagamento em dinheiro, e ainda a compra do produto com pagamento em dinheiro.

Todas essas formas são comuns – as duas últimas estão bem presentes no povoado Morro dos Caboclos – Trizidela do Vale. De acordo com os depoimentos a fiscalização tem dificuldade de entender a complexidade dessas relações sociais, muitas vezes questionando a legitimidade dessas pessoas em receber a subvenção, ou seja, as pessoas que são vítimas de políticas de expropriação dos territórios e concentração fundiária, e falta de reforma agrária, têm sua legitimidade de participar da política pública, em razão de terem sido excluídas por políticas implementadas pelo Estado ou por ausência destas, caracterizando uma dupla exclusão.

Tem muito fiscal que não entende da compra, aqui a maioria das pessoas compra a carrada né, muitos deles usam o recurso, quando recebem o PGPM ele já sai, “ó já vou procurar tantas cargas de coco pra mim comprar”, tem muitos deles que já faz isso, aqui é desse jeito, tem gente que compra coco em outros interior fora porque os terrenos que tem aqui o coco não é suficiente, porque aqui todo mundo quebra coco mesmo. (Paula, povoado Morro dos Caboclos, Trizidela do Vale, abril de 2019).

No processo de implementação as mulheres avaliam que há exigências burocráticas excessivas, sobretudo a partir do cadastro no Sican, que pede informações, que na avaliação delas são desnecessárias, o que vai dificultando o acesso das quebradeiras de coco ao programa, e também em relação às conseqüências de fiscalizações, quando são aplicadas penalidades de suspensão atingindo pessoas que não são responsáveis por erros identificados:

Antes do cadastro era mais fácil, eu achava que tinha que ser mais simples né, no caso de quebradeira de coco, porque no ano passado foi preciso até ter e-mail, cada quebradeira ter uma e-mail, sendo que tem quebradeira que não sabe nem ler, então pra que esse e-mail? Eu acho que não seria necessário. A quebradeira tinha que saber o tamanho da área, quantas linhas, o percurso que ela fazia da casa dela até o lugar

que ela ia colher o coco, a gente colhe em todo lugar onde tem.... Toda vez que a gente recebe já tem um documento diferente, às vezes dá até vontade de desistir... eu acho que quando era daqui da associação era mais fácil, depois que passou pro MIQCB assinar a documentação ficou um pouco mais difícil, porque antes o presidente mesmo da associação assinava né, era mais simples, a dona Dalva arrumava a documentação todinha e vinha pra ele assinar, agora vai pra menina do MIQCB que mora em outro município, ficou mais complicado. (Barbara, comunidade Santana, São Luís Gonzaga, abril de 2019).

Esse programa que foi criado, foi muito bom, mas ele foi criado de cima pra baixo, eu sei que tem os grandes desviador de dinheiro, e tem as pessoas pequena, a gente tem endereço, tem CPF, a gente tem tudo no sistema, aí quando tem uma erro aí vai punido um grupão, o erro grande que eu acho é esse... O que eu não gosto é dessa maneira que é tratado, porque em todo meio tem gente que desvia, mas eu não acho justo eu e outras mais que a gente trabalha o tempo todinho na organização, quando tem um erro de uma pessoa vai penalizado o estado todinho, eu acho assim, como tem endereço e é constatado que houve uma erro, sabe quem errou, vamos punir aquela pessoa que errou e deixar os outros, é uma coisa que não acho certo não. (Dijé, comunidade Santana, São Luís Gonzaga, abril de 2019).

Outras dificuldades apontadas são as mudanças constantes nas normas, muitas vezes os processos são encaminhada à Conab (SUREG) e quando chega para análise há alguma coisa na norma que mudou. Defendem que as mudanças nas normas sejam feitas antes do início das safras, que “as regras não mudem durante o jogo”; além disso, reclamam de dificuldades no sistema do Sican para atualização do cadastro, como nos casos de mulheres que mudam o nome de solteira para casada; pessoas com divergência na grafia do nome, entre o documento e o cadastro (exemplo: nome no documento com S, no cadastro com Z). Tal divergência nos dados gera a devolução de processos, como dizem “*lá eles olham bem olhadinho*”, se tiver uma letra diferente devolvem.

Além das mudanças frequentes, na visão das mulheres essas são feitas sem diálogo com os interessados, o que acaba interferindo nos processos organizativos dos grupos e nas formas de acesso à política, a exemplo da regulamentação e redução da taxa de serviços cobrada por algumas associações, para cobrir os cursos operacionais, nesse caso dificultou a atuação das associações.

Eles fazem uns documento sem discutir com a base, porque a quebradeira de coco, se ela não tiver o sindicato, ou a associação ou o MIQCB ou uma representante legal, uma pessoa que quer fazer, é impossível você, “a partir de hoje eu conheço a política eu vou fazer”, primeira coisa: você tem internet? tem computador? tem e-mail? é muito difícil. Essa foi a grande bandeira pra nós levantar a comissão. (Eliane, STTR de Trizidela do Vale, abril de 2019).

A organização social do movimento das quebradeiras, por meio do MIQCB, do sindicato, das associações ou dos grupos, como vinha ocorrendo em Trizidela do Vale, é vista como essencial para o acesso e efetividade da política, porque criam as condições de infraestrutura administrativa para viabilizar o acesso, mas também de controle, evitando

manipulações na execução por parte de “intermediários oportunistas” e desvios, além de buscar promover relações comerciais mais justas, como poder ser visto neste depoimento:

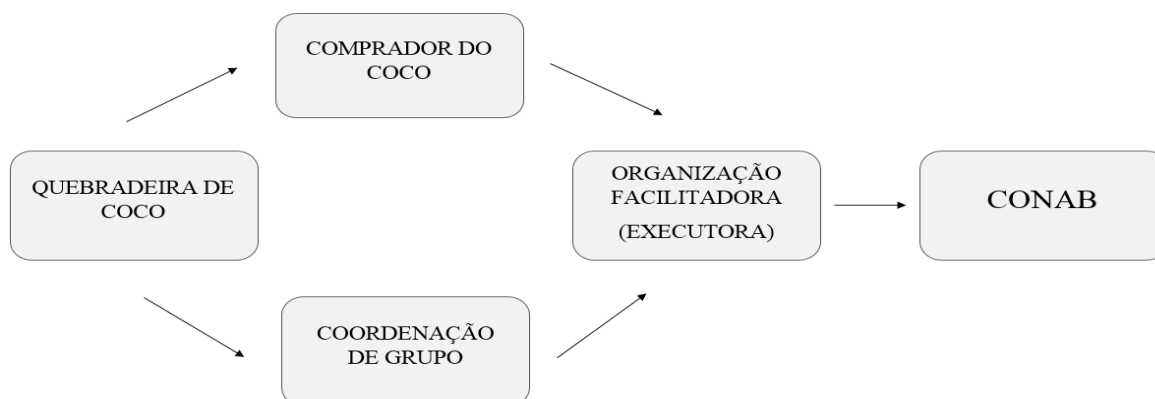
Aqui a atuação do MIQCB é muito importante, porque antes a gente quebrava o coco ia vender era R\$ 0,30, sempre pros barraqueiros ... aí a gente tava trabalhando era pra eles e não pra gente e hoje a gente tá trabalhando praticamente pra gente, porque se vende o coco aqui a R\$ 2,00 aí o governo já paga, já dá o retorno de lá, então eu acho que é muito importante para a comunidade. (Beta, comunidade Bom Jesus, Matinha, março de 2019).

No entanto, tanto o processo de organização social das quebradeiras de forma mais ampla como a organização específica voltada para o acesso à PGPMBio são complexos e têm custos financeiros. No caso da subvenção, a organização tem peculiaridades em cada localidade, mas tem aspectos comuns envolvendo as instituições e atores. Podemos observar que para viabilizar o processo de acesso à PGPM há pelos menos quatro ou cinco atores que exercem funções importantes.

A Figura 12 sintetiza os atores principais envolvidos no processo para acesso à PGPMBio. Primeiro as quebradeiras de coco – base do sistema com a função de produzir/comercializar e controlar as informações das quantidades vendidas, para fins de comprovação, quando da fiscalização; comprador – compra a produção, controla as quantidades, fornece informação sobre as quantidades para emissão da nota fiscal; coordenação de grupos na comunidade, articulação das mulheres – organiza e repassa informações, elo de ligação entre os grupos e as executoras; organizações facilitadoras (executoras), articulação, mobilização das extrativistas – organizar os processos a serem encaminhados; Conab – analisa a documentação e libera os pagamentos.

As organizações facilitadoras cumprem um papel central no processo e exercem dupla função: papel político à medida que desempenham funções de mobilização, articulação e representação das mulheres; e papel burocrático/administrativo, quando organizam os processos para acesso à política.

**Figura 12:** Atores com funções importante para viabilizar o acesso à PGBMBio



Fonte: Elaboração própria com base em informações de campo.

Nos grupos estudados as funções de facilitadoras são exercidas pelo MIQCB, STTR de Trizidela do Vale e Associações dos Moradores de Santana. Para cumprir essas atribuições há uma figura importante nas organizações, que são as pessoas que organizam os processos. Na região do Mearim elas se autodenominam “**executoras**”, porque são as pessoas que fazem o processo acontecer de fato, que vai desde a articulação e mobilização das quebradeiras, coleta das informações e emissão de nota fiscal, elaboração de documentos, coletas de assinaturas, organização e envio de processo à Conab e acompanhamento dos processos e resolução de pendências.

Nas comunidades pesquisa a organização interna e atuação do MIQCB, do sindicato e das associações têm possibilitado o acesso das quebradeiras à subvenção de forma transparente, ao mesmo tempo que tem evitado a atuação de “intermediários oportunistas”; no entanto, o processo para acessar a subvenção tem um custo operacional, o qual não estava regulamentado nas normas da política. Esse custo vem sendo custeado pelas instituições, no caso do MIQCB ou pelas próprias associações, a partir da cobrança de taxa de 10% sobre o valor recebido pela quebradeira, no caso das associações de Santana e de Trizidela do Vale.

Recentemente, a Conab regulamentou a cobrança de taxa de serviços, limitando a 3% do valor da subvenção recebida pela quebradeira, além de exigir procuração pública das quebradeiras autorizando a associação a encaminhar a solicitação de subvenção, e a justificativa para tais exigências seria para evitar fraudes e manipulações das quebradeiras, por meio de algumas associações e cobranças de taxas abusivas. Se por um lado essas regras podem proteger as quebradeiras de manipulação e cobranças abusivas, por outro, elas dificultam a atuação das associações que estavam trabalhando de forma idônea, porque, ao mesmo tempo que impõem dificuldades, geram custos adicionais às quebradeiras para conseguir o acesso a subvenção.



Para resolver esse problema, dos custos operacionais, nos processos encaminhados pelas associações, em Trizidela do Vale, as quebradeiras passaram a encaminhar as solicitações por meio do sindicato e desarticularam os grupos de base e o caixa, que era gerido pelo grupo na comunidade. O sindicato cobra a taxa de 3% somente das mulheres que não são associadas ao sindicato ou que não estão em dia com as mensalidades.

Já em Santana, os processos passaram a ser encaminhados à Conab pelo MIQCB, mas toda a documentação continua sendo organizada pela associação, por a mesma pessoa que sempre fez esse trabalho, a qual era paga pela associação com a taxa de 10% que era cobrada anteriormente.

A redução da taxa para 3% levou de desistência de desarticulação dos grupos em Trizidela do Vale “quando foi encerrado, disseram que não podia ser mais os 10%, aí teve que desmanchar os grupos” (Paula, Morro dos Caboclos, Trizidela do Vale, abril 2019), pois consideram valor de 3% era insuficiente para manter a organização dos grupos por meio das associações, algumas mulheres propuseram continuar a contribuindo voluntariamente com 10%, porém as coordenações não aceitaram com receio de ter problemas futuros com a fiscalização.

A questão dos custos operacionais para acesso à política é uma questão que preocupa as organizações, e se não for resolvida pode impactar negativamente na execução. Atualmente as áreas com maior nível de acesso são aquelas onde há organizações do MIQCB, ou associação, ou onde o STTR assumiu a gestão. Como o MIQCB tem atuação restritas a alguns municípios, há locais que não tem associação de quebradeiras organizadas e municípios onde os sindicatos não estão envolvidos na política, o acesso torna-se difícil e surge espaço para atuação dos “intermediários oportunistas”.

As organizações que atuam no Mearim (MIQCB, ASSEMA, STTRs) vêm construindo uma articulação regional (Comissão da PGPMBio), com o objetivo de trocar experiências entre as organizações e pessoas que acessam a política para buscar soluções conjuntas para as dificuldades, apoiar os grupos que querem acessar e buscar envolver outras organizações, como sindicatos da região ainda não envolvidos com a PGPMBio, pois acreditam que somente se as quebradeiras e suas organizações se apropriarem da política é que terão condições de evitar manipulações e desvios, e fazer com que o programa tenha êxito.

Também há uma crítica à distância da Conab em relação aos grupos, tanto no acompanhamento feito pela SUREG nas áreas, como na forma de identificar a idoneidade dos grupos, numa espécie de “separação do joio do trigo” e também, pela falta de interlocução com os interessados quando define ou alteram as normas.

Quem faz errado não vai na Conab, só protocola, e nem atende as ligações, ser fiscalizado não é ruim, é bom, precisa ter a confiança da Conab fazendo as coisas direito, os municípios que têm casos de fraude ficam mal vistos. (Eliane, STTR de Trizidela do Vale em reunião da comissão regional da PGPMBio, abril de 2019).

As exigências, e a apuração de irregularidades são necessárias para garantir a credibilidade do programa, não tenho nada a reclamar da Conab. (Hélia Ferreira STTR de Poção de Pedras em reunião da comissão regional da PGPMBio, abril de 2019).

Procuramos informações junto à Conab sobre a definição da taxa de 3%, tanto com os técnicos da SUREG como da matriz na Gerência de Sociobiodiversidade (GEBio). Os técnicos não sabiam com exatidão quais os critérios para definição de tal percentual, essas definições se dão em outras instâncias da empresa, imaginavam que em analogia a outros programas geridos pela empresa operados em bolsa, cujas corretoras recebem esse percentual pelo trabalho. Informaram que a Conab não intencionava normatizar cobrança de uma taxa de serviços, mas diante de orientação da Controladoria Geral da União (CGU), teve que fazê-lo.

Isso demonstra que as alterações promovidas geralmente partem de uma perspectiva *top down*, com base em visão cognitiva dos agentes de controle interno ou de instâncias superiores da administração dos órgãos estatais, e muitas vezes visam muito mais estabelecer mecanismos de controle burocráticos, com base nas expectativas gestores governamentais do que na efetividade da política para os beneficiários, o que leva a mudanças que as vezes inviabilizam arranjos sócio-organizativos construídos pelas próprias comunidades que poderiam ser exitosos, em razão de as normas que não considerarem as singularidades de cada realidade e dos grupos envolvidos, juntando sob um mesmo regramento situações completamente distintas.

## **5.8 Desempenho da PGPMBio e relação com a cadeia do babaçu**

A amêndoa de coco babaçu já foi o principal produto da economia do estado do Maranhão, no entanto, produto vem sofrendo perda de importância desde os anos de 1980, o que tem ocasionado perdas sucessivas da produção. Só no período entre 2008 a 2018, que já compreende a vigência da PGPMBio, de acordo com dados do IBGE, essa redução chegou a 54,08% da produção. Apesar da queda constante, o babaçu continua como produto de grande importância social e econômica para parte expressiva da população rural do estado, para as quais o babaçu é componente importante para manutenção do sistema socioprodutivo agroextravista, que garante a reprodução sociocultural dessas populações tradicionais.

Isso demonstra que a política de garantia de preços, apesar de representar um valor significativo na renda das famílias beneficiárias, na região do Mearim cerca 60% da renda

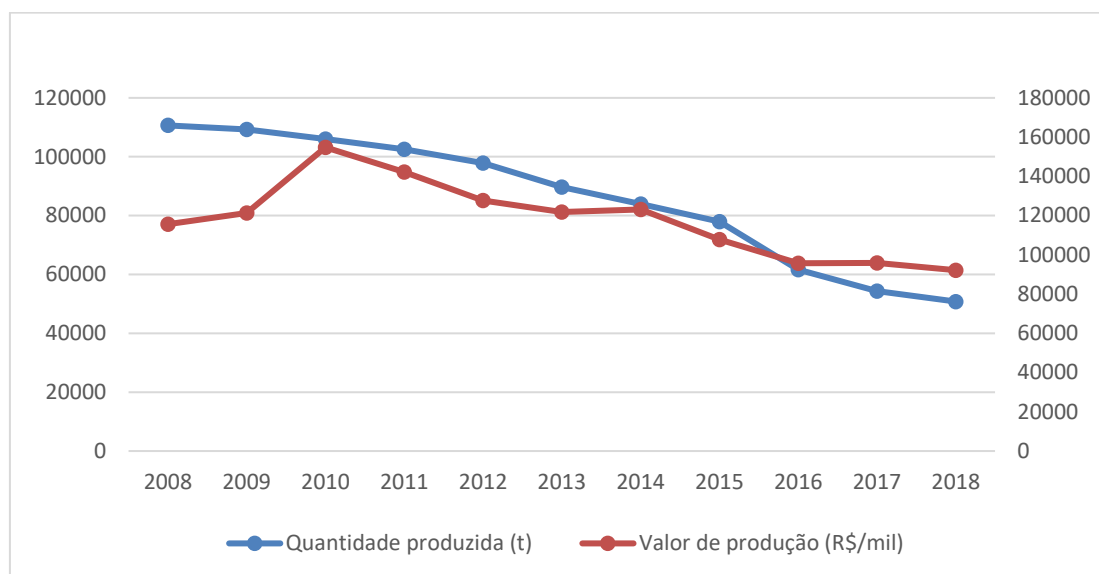
obtida com a venda de amêndoa do babaçu, tem tido pouca capacidade de influenciar a cadeia de forma ampla.

De acordo com algumas análises o declínio a cadeia do babaçu se deve a diversos fatores, como perda de competitividade dos produtos derivados da amêndoa de babaçu frente a produtos substitutos mais baratos, como óleo de soja e palmiste (DOURADO; BOCLIN, 2008).

Para Porro (2009), a desagregação da cadeia está relacionada a fatores tecnológicos, sociais e ecológicos. A extração das amêndoas é feita de forma artesanal, com baixa produtividade do trabalho e grande desgaste físico. Além disso, nas últimas cinco décadas houve uma apropriação dos territórios tradicionais e áreas públicas com grande incidência de babaçu, para utilização agrícola ou para pecuária, o que ocasionou a devastação de extensas áreas de babaçuais. De acordo esse autor, esses fatores combinados ocasionam a desestruturação da cadeia produtiva, com reflexos em todos os elos, porém o elo mais vulnerável, as quebradeiras de coco, sofrem os impactos mais intensos desse processo.

Como se observa no gráfico da Figura 13, a produção tem mostrado uma tendência de queda sistemática, nos últimos anos, porém o valor gerado pela produção tem mostrado pequenas oscilações, e redução em menor proporção em relação a quantidade produzida, enquanto a quantidade produzida teve queda de 54,08%, entre 2008 a 2018, o valor da produção em reais decresceu 20,28% no mesmo período, de onde pode-se inferir que se o preço se mantém constantemente baixo na base da cadeia, renumerando mal as quebradeiras de coco; essa pequena margem não está sendo distribuída proporcionalmente, ou seja, está sendo apropriada por alguns atores da cadeia, o que demonstra que no processo de desestruturação da cadeia o elo mais frágil, no caso as quebradeiras de coco, sofrem as consequências de forma mais intensa da desestruturação, até porque seus mecanismos de defesa são menores.

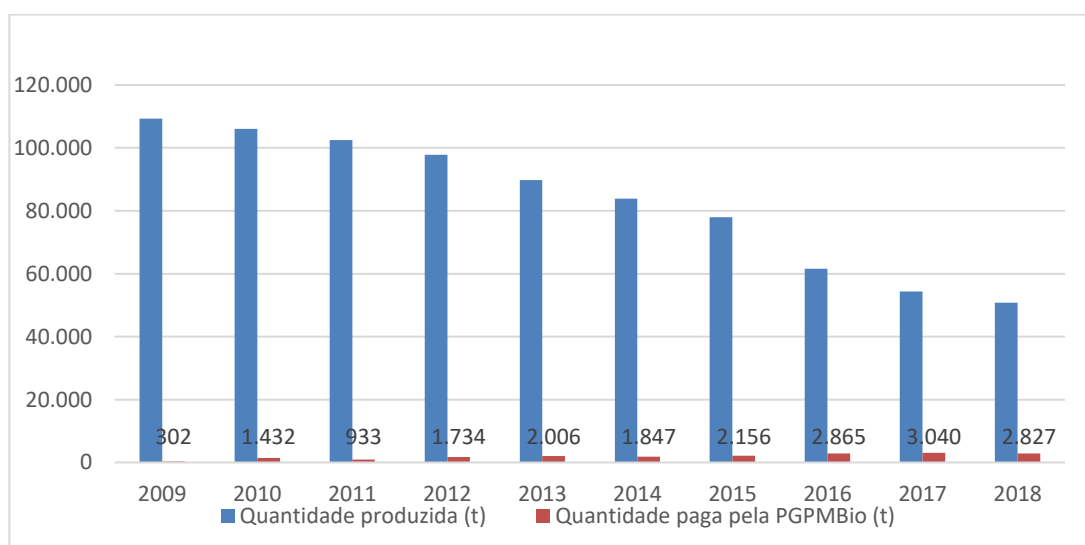
Figura 13: Relação quantidade produzida (t) – Valor da produção de amêndoa de babaçu



Fonte: Elaborado própria com base em dados do SIDRA/IBGE e Conab (2019).

Já no que se refere à adesão das quebradeiras de coco à PGPMBio, verifica-se uma baixa aderência à política, o que tem limitado, a princípio, o cumprimento de um dos seus objetivos, que é a garantia de renda mínima para o produtor extrativista, apesar dos esforços dos órgãos envolvidos e das organizações das quebradeiras. Como se observa no gráfico da Figura 14, a quantidade de produção média subvencionada em todo o período de vigência da PGPMBio é pouco mais de 2% do total da produção de amêndoa babaçu comercializada. Em 2017 e 2018 o volume da produção subvencionada ultrapassou 5,5%, porém isso se deve, muito mais à queda da produção total do que ao aumento do volume da subvenção.

Figura 14: Relação entre Quantidade produzida – Quantidade paga pela PGPMBio



Fonte: Elaborado própria com base em dados do SIDRA/IBGE e Conab (2019).

Em relação à adesão das extrativistas à política da subvenção, observa-se que esta, além de ser baixa, tem se concentrado em poucos municípios sobretudo na região do Mearim. Em 2016, por exemplo, os 10 municípios do estado do Maranhão com maiores acessos à PGPMBio concentraram 90,70% dos valores pagos à amêndoa de babaçu, sendo que dos 10 municípios, nove localizam-se na região do Médio Mearim. Isso se explica pela atuação das organizações sociais das quebradeiras, com forte presença histórica na região. Já em outras regiões com organização social das quebradeiras de coco mais frágeis, ou estas desconhecem a própria existência da política ou têm dificuldades de se estruturar para buscar o acesso, muitas vezes tornando-se vulneráveis à manipulação de intermediário.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou realizar uma análise do processo de implementação da PGPMBio pela perspectiva de sua construção, atrelada a uma ação pública já existente, do caráter da intervenção dos órgãos estatais que interferem na implementação, da atuação da instituição executora, a Conab, bem como da perspectiva das quebradeiras de coco e suas organizações, consoante aos processos sócio-organizativos construídos por elas como estratégias para se apropriar e se beneficiar da política.

Os grupos abordados durante a pesquisa de campo contam com o apoio e assessoria de organizações sociais importantes (MIQCB, ASSEMA, STTRs); isso os diferencia e qualifica suas formas de intervenção, em relação a outras quebradeiras ou grupos que não dispõem desse tipo de apoio. Em consequência o nível de articulação e mobilização desses grupos, bem como as condições de infraestrutura de apoio que podem contar, faz com que tenham melhores condições de acesso às políticas públicas, podendo lograr resultados mais exitosos que a maioria das quebradeiras que não possuem essas condições.

A opção por grupos com níveis de organização melhor estruturados, que contam com apoio das instituições que fazem o papel de uma “mediação virtuosa” para acesso à PGPMBio, e a não inclusão de grupos de controle, como nível de organização e condições de infraestruturas diferentes, representa uma lacuna do trabalho, uma vez que os grupos estudados estão em condições diferenciadas em relação a maioria das quebradeiras de coco. Sendo assim, estes não refletem a realidade da maioria desse público, que têm um nível de acesso à política bastante baixo, atingindo pouco mais de 2% da produção na média. Além disso, não é possível comparar as condições de acesso efetuadas por grupos que contam com apoio de organizações que fazem a “mediação virtuosa” e aqueles que o fazem com a intervenção de “intermediários oportunistas”.

As dificuldades no processo de implementação da PGPMBio podem estar relacionadas a diferentes dimensões e níveis de abrangência: como condições gerais macroestruturais, de estrutura fundiária, acesso aos Territórios e aos recursos; à concepção da PGPMBio e seu escopo, que limita sua configuração ao preço mínimo; e questões relativas aos aspectos de gestão ou burocracia do processo de implementação da ação em si.

A questão fundiária, embora de caráter amplo, que não depende da PGPMBio, é importante, uma vez que interfere diretamente na sua implementação, pois determina as relações das quebradeiras com o território e o acesso aos recursos naturais.

O processo de expropriação dos territórios tradicionais, ou a inexistência de mecanismos, como Leis do Babaçu Livre, que viabilize o acesso ao babaçu em áreas privadas, têm gerado relações sociais entre proprietários e quebradeiras sempre desfavoráveis a elas.

Essas relações desfavoráveis às quebradeiras têm como consequência a desestruturação do sistema agroextrativista, em que a atividade do extrativismo do babaçu era parte importante para a manutenção e equilíbrio do sistema tradicional, em que a venda da amêndoa, a utilização da casca para produção de carvão para o consumo doméstico e venda do excedente, bem como a utilização de outros recursos existentes no território, os quais associados a outras atividades, agrícolas, pesca e criação de animais, constituíam elementos importantes que formavam a base do sistema agroextrativista tradicional, garantindo seu equilíbrio e sua sustentabilidade, os quais vêm sendo comprometidos pela dificuldade de acesso aos recursos para manutenção das atividades, o que desestrutura todo o sistema agroextrativista.

Essa privação ao território e ao babaçu faz surgir uma modalidade de quebradeira de coco alienada do sistema tradicional agroextrativista e limitada à atividade de quebrar o coco ou seja, destituída da totalidade da sua identidade, com direito apenas à amêndoa para vender por um preço mais barato para aquele que lhe ofertou o coco, ou ao inverso quebra o coco em troca da casca para produção de carvão, sem direito aos outros subprodutos do babaçu e aos outros recursos naturais do território.

Novaes *et al.* (2015) identificam fenômeno semelhante na região dos cocais, a partir de concepções diferentes entre as quebradeiras, cujos recursos são disputados por grupos, sendo que parte das quebradeiras preferem vender o coco inteiro para ser usado por indústrias como fonte de energia, uma vez que o preço compensa mais do que quebrar para vender a amêndoa, ao passo que outras se opõem a essa opção por considerar que ela desintegra a identidade política do movimento; assim, muitas mulheres estão perdendo identidade de quebradeiras e se transformando na profissão de catadeiras.

Como diz dona Pureza: “Tem de ter o mato pra nois ter o coco porque se nós não tiver o mato...” (Bom Jesus, Matinha, abril 2019); ou seja, para ser quebradeira na sua totalidade é preciso ter *o mato* – o território e os recursos preservados – e o acesso livre aos recursos de forma na sua totalidade; não basta quebrar o coco do proprietário com direito apenas à amêndoa, como ocorre em Morro dos Caboclos, ou com direito apenas à casca para fazer carvão para cozinhar, como ocorre em São Caetano, alienando a quebradeira do recurso, que como observa Almeida (2008 *apud* Novaes *et al.*, 2015), o recurso é elemento de mobilização das mulheres no processo de construção de sua identidade de quebradeira de coco, portanto, não lhes pode ser retirado, sob pena de desintegração da identidade coletiva.

Nesses casos, em que as quebradeiras para ter acesso ao babaçu recebem o produto para quebrar ou simplesmente o compram, sua identidade de quebradeira está se restringindo à atividade de quebrar coco. Nesse sentido, a expropriação dos territórios e limitação de acesso ao babaçu, de acordo com Sassen (2016), vai transformando os territórios em terras de produção e desestruturando o sistema agroextrativista do babaçu, e limitando a complexidade da identidade de quebradeira a uma simples atividade de produção, reduzindo seu significado ao valor do produto.

Dessa forma, as políticas de valorização econômicas de uso da sociodiversidade deveriam estar associadas a políticas estruturantes de acesso e gestão de territórios tradicionais dos PCTs, o que não vem acontecendo, como observa Shirarishi Neto (2017), nos casos das Resex com foco no Babaçu, na região Tocantina no Maranhão. Essas áreas foram decretadas no início da década de 1990, após quase 30 anos de criadas, e não tiveram seus problemas fundiários inteiramente resolvidos. Situação semelhante ocorre com os territórios quilombolas, a exemplo de Bom Jesus em Matinha, que mais de uma década depois de ter iniciado o processo (2008) pouco evoluiu no sentido de garantir o direito das famílias ao território e aos recursos.

Assim, uma política de apoio ao extrativismo deve estar associada a ações públicas que viabilizem o acesso e a preservação do babaçu, mas sobretudo que possibilitem a garantia dos direitos territoriais. Como ressalta Allegretti (2008), o reconhecimento e a garantia dos direitos das populações tradicionais ao território são condições essenciais para o desenvolvimento de políticas de uso sustentável da biodiversidade e implementação dos princípios da CDB no Brasil e da PNB, uma vez que só é possível garantir a existência e conservação dos recursos para uso de forma sustentável, bem como a repartição dos benefícios a eles associados em territórios minimamente preservados, e também como forma de proteger a cultura e modos de vida das populações tradicionais.

Outros aspectos importantes referem-se a construção da PGPMBio, está apesar de ter incorporado a participação dos interessados nos debates no principal fórum de discussão sobre a construção de políticas públicas para PCTs, que era CNPCT, até com um certo protagonismo nos debates por parte de movimentos como MIQCB e CNS, essa participação se limitou às discussões sobre a necessidade de ações de apoio ao extrativismo, ou seja, de acordo com o modelo sequencial, a etapa de formulação, e dentro dessa etapa, a fase de formação da agenda, as outras fases de produção de soluções e tomada de decisão, ficaram sob as responsabilidades dos representantes do governo, sem grande interferência dos agentes da sociedade civil nessas decisões.



Dessa forma, a construção apresenta elementos da perspectiva *top down* e um caráter incremental, com a realização alguns de ajustes em uma ação já existente, que era a PGPM, a para contemplar produtos extrativos na subvenção.

Esse fato pode evidenciar o nível de importância atribuída pelo Estado aos PCTs e suas demandas de políticas públicas, que, historicamente, ocuparam um espaço marginal na agenda pública.

Assim, a construção de políticas públicas para esses segmentos sociais apresenta uma característica, mesmo em governos com maior permeabilidade às demandas apresentadas por esse público, que demonstra uma dimensão de improvisação, de adaptação, ou “carona” em ações já existentes, premida muitas vezes por um senso de urgência e oportunidade, visualizada pelos atores públicos mais sensíveis às demandas desses grupos, é como se aquela “portinha” que se abria pudesse fechar a qualquer momento, e, portanto, precisava ser aproveitada.

O Caráter incremental da construção da PGPMBio resulta em um problema relacionado ao seu próprio escopo, uma vez que os seus objetivos estão atrelados à PGPM, a qual visava atender o equilíbrio da oferta de produtos agropecuários no mercado, ao passo que o sistema agroextrativista funciona sob outra lógica, baseada em uma perspectiva socioprodutiva e cultural mais voltada para a manutenção dos territórios e preservação dos recursos ambientais, os quais são essenciais para a reprodução e manutenção do modo de vida desses grupos a médio e longo prazos.

Dessa forma, há uma dissonância entre expectativa de uma política de fomento a sociobiodiversidade e o potencial de alcance da PGPMBio enquanto política de garantia de preços, cujos objetivos estão atrelados à estrutura da PGPM, que está focada na garantia de oferta produtos agropecuários para atender a demanda do mercado.

Assim há uma lacuna entre as necessidades das populações extrativistas de contar com políticas estruturantes que viabilizem a fortalecimento de cadeias que utilizem os produtos da sociobiodiversidade e a real possibilidade da PGPM enquanto política de garantia do preço mínimo, que possibilita o complemento do custo de produção, quando o produto extrativo é vendido com o preço abaixo do custo de extração, constituindo assim uma política que garante uma renda mínima ao extrativista e uma “sobrevida” ao extrativismo, porém com pouco influência e capacidade para alterar relações sociais nas cadeias de produtos da sociobiodiversidade.

A construção de um instrumento de apoio à sociobiodiversidade, atrelado a uma política existente, por um lado, facilitou a execução, tendo em vista que o mecanismo para implementação do preço mínimo, já existente era simples; por outro, esse instrumento tem

alcance e intervenção na realidade extrativista limitados, visto que se restringe à garantia de renda, e não previu novos mecanismos que fomentem o uso da sociobiodiversidade como instrumento estratégico de estruturação de cadeias produtivas a partir desses produtos, como forma de melhoria das condições de vida das populações tradicionais e preservação dos recursos ambientais, ou seja, promoção do desenvolvimento sustentável.

No que se refere aos aspectos mais restritos da implementação da PGPMBio, também observa-se um caráter de centralização, tendo em vista que não foram estabelecidos mecanismo institucionais de participação dos extrativistas na gestão da política ou que pudessem absorver a contribuição dos beneficiários em ajustes que visam aperfeiçoar as ações implementadas às necessidades do sistema social e produtivo do público beneficiário.

As alterações e ajustes implementados na política têm sido efetuadas de forma centralizada numa perspectiva de “cima para baixo”, com base na percepção dos agentes públicos de setores específicos responsáveis por determinadas áreas dentro da instituição executora, ou demandadas por órgãos de controle.

Assim, definições como a implementação de cadastro *online* e o seu conteúdo, a regulamentação cobrança de taxa por serviços e o percentual a ser cobrando, entre outras exigências, são feitas por setores específicos, no âmbito da instituição executora, sem muita interferência dos setores diretamente envolvidos com a ação, nem dos agentes de linha de frente da própria executora, e muito menos dos atores beneficiários, resultando que os ajustes são feitos muito mais para atender à conveniência dos próprios órgãos do Estado do que para aperfeiçoar a ação, tendo por base a perspectiva e o interesse dos beneficiários.

Nesse sentido, do ponto de vista das quebradeiras, os ajustes têm representado aumento da burocracia e dificultado o acesso destas à política. Se por uma lado, na perspectiva da instituição executora, as exigências visam garantir maior controle e transparência na gestão e prevenir potenciais desvios, de outro, tem representado maiores dificuldades para as quebradeiras de coco e suas organizações, em atenderem tais exigências, cada vez mais complexas, o que pode levar a um processo de exclusão dos grupos com um nível de organização mais frágil ou, ainda, favorecer a manipulação dos grupos de extrativistas com nível de organização social mais frágil, por parte de “intermediários oportunistas”.

No que se refere à percepção das quebradeiras sobre implementação da política, no geral estas têm uma visão positiva. Especialmente, nos aspectos da melhoria de renda, destaca-se a possibilidade de receber o dinheiro da subvenção de forma acumulada, gerando “uma poupança”, o que possibilita à família planejar um investimento, ou a realização de um serviço de maior valor. Isso tem valorizado o trabalho das quebradeiras e elevado a sua autoestima, por

poderem realizar alguns desejos a partir do resultado do seu trabalho, além de envolver os outros membros da família nas atividades, o que acaba refletindo também na percepção das mulheres sobre a importância de preservação dos babaçuais para ter acesso à subvenção.

A percepção das quebradeiras sobre a necessidade de preservação é vista de forma ampla, numa perspectiva do território, como diz dona Pureza: “Tem de ter o *mato* pra nós ter o coco porque se nós não tiver o mato... As palmeiras é aquelas pindobeiras que vai se formando e levanta as palmeiras e mais na frente já tem o palmear pra gente poder juntar o coco.” (Bom Jesus, Matinha, abril de 2019, grifo nosso). O *mato* é uma representação simbólica dos recursos naturais que compõem o território na sua totalidade; segundo Almeida (2008 *apud* Novaes *et al.* 2015), o recurso é elemento mobilizador de construção da identidade coletiva das quebradeiras de coco. Essa compreensão garante a mobilização das quebradeiras de coco enquanto grupo social que lutam pela preservação e acesso aos recursos como garantia da sua reprodução coletiva.

Na cadeia do babaçu a PGPMBio tem mostrado pouca influência sobre as relações mais amplas na cadeia e uma cobertura e abrangência limitadas. Nas últimas décadas, a produção de babaçu tem mostrado uma tendência de queda acentuada. Apesar de o babaçu ser o produto com maior participação na política, chegando a consumir 47% do valor total pago ao longo dos 10 anos de existência, a cobertura da subvenção em relação ao volume da produção de amêndoas é baixa, chegando a pouco mais de 5%, em 2018. Além disso, o acesso à subvenção se concentra em poucos municípios, especialmente da região do Mearim, onde o movimento social das quebradeiras de coco possui um nível de organização estruturado, capaz de atender as exigências burocráticas.

Outro fator que pode contribuir para a baixa capacidade da política em influenciar as relações socioeconômicas nas cadeias do extrativismo dos produtos amparados é o volume reduzido dos recursos aplicados. Ao longo dos 10 anos de existência da PGPMBio foram pouco mais de R\$ 47,14 milhões aplicados, o que equivale em média a R\$ 4,71 milhões por ano – volume pouco expressivo. Isso se deve não apenas à indisponibilidade de recursos ou ao preço de mercado compensador a alguns produtos extrativos.

No período de sua existência, o orçamento total, apesar de restrito, chegou a R\$ 214 milhões; e no caso do babaçu, o preço se manteve abaixo do mínimo em todo o estado do Maranhão, o que implica que o volume de acessos poderia ter sido maior, no entanto, a quantidade de acessos foram limitadas, e as causas podem ser decorrentes de vários fatores, como baixa organização das quebradeiras de coco na base, limite de atuação das organizações

das quebradeiras como MIQCB a poucos municípios, falta de envolvimento de instituições de representação como STTRs, bem como a falta de apoio de órgãos de assistência técnica.

No caso da cadeia do babaçu, observou-se uma desarticulação interinstitucional entre a política de subvenção e outras políticas públicas nas esferas dos governos federal, como PAA e PNAE e estadual, como política de ATER. As iniciativas de articulação são localizadas e conduzidas pelas organizações da sociedade civil, a exemplo da Comissão da PGPMBio, na região do Mearim, que visa reunir as experiências dos municípios da região para buscar de forma conjunta superar as dificuldades comuns e incentivar e apoiar os grupos a se organizarem para buscar acessar a subvenção e dos grupos de Matinha que se organizaram para comercializar o azeite produzido pelos grupos com o PAA.

Para uma reestruturação e o fortalecimento da cadeia seriam necessárias políticas que contemplassem outros aspectos, além do preço mínimo, e desenvolvesse a perspectiva do aproveitamento integral do potencial do babaçu, e não apenas da amêndoa. Os três produtos derivados coco mais utilizados (amêndoa, mesocarpo e casca) apresentam potencial econômico; no entanto, somente a amêndoa é contabilizada nas estatísticas oficiais como tendo valor comercial; mas tanto o mesocarpo como a casca para produção de carvão possuem grande valor, não apenas de venda, mas também de uso pelas famílias.

Em estudo realizado em 18 municípios da região do Mearim, Porro (2019) identificou que os produtos derivados do babaçu geram uma renda que ultrapassou R\$ 99,8 milhões no ano de 2016), incluído a produção comercializada e consumo próprio das famílias, sendo que a casca do coco atinge 45% valor total, ultrapassando o valor da amêndoa, produto comercialmente mais tradicional, que chega a 32%. Segundo o autor, a renda originada com os produtos derivados do babaçu às famílias da região poderia atingir um valor médio anual de R\$ 3.012,58.

Esses dados sugerem pelo menos duas reflexões: primeiro, a importância do babaçu para famílias extrativistas da região; a segunda, a necessidade e a importância da implementação de políticas públicas mais amplas que fomentem o aproveitamento integral dos recursos existentes. Assim, a ampliação da PGPMBio, embora com um escopo limitado, para outros produtos derivados do babaçu, poderia alcançar um número maior de quebradeiras de coco, podendo ampliar a oportunidade de renda das famílias extrativistas.

Outro aspecto importante a ser ressaltado é a função pedagógica e o papel de aprendizado social construído com base no processo de mobilização e articulação dos grupos para acesso à PGPMBio, presente em vários depoimentos das mulheres, sobretudo de Princípio e Morro dos Caboclos, onde a articulação em grupos de base, com a criação de caixas dos

grupos (fundos) geridos por cada grupo na comunidade, isso possibilitou maior coesão dos grupos e protagonismo na comunidade, maior nível de articulação e discussões de outras questões de interesse dos grupos, como alternativas de produção comunitárias (grupos de azeite, sabão, galinheiros comunitários, etc.), desenvolvimento de ações assistenciais a pessoas da comunidade, a partir de discussões internas dos grupos sobre quais medidas adotar.

Além disso, observa-se o resgate de algumas práticas sociais, como mutirões por meio de troca de dias de serviços para quebra de coco, prática que, segundo Porro (2019), vinha sendo esquecida nos últimos tempos. Nos depoimentos, evidenciam também uma maior integração do trabalho da família, sobretudo com maior interesse dos jovens em colaborar em atividades do extrativismo (como coleta do coco, transporte, produção de carvão), que antes não aconteciam.

Embora o período compreendido pelo trabalho se estenda de 2009 a 2018, é importante pontuar que as políticas direcionadas a PCTs vêm sofrendo grande revezes, a partir das mudanças políticas institucionais ocorridas em 2016, aprofundadas a partir de 2019 com a eleição de novas forças políticas no governo central, orientadas por um ideário de redução das funções do Estado e restrição de políticas públicas, o que tem gerado a desconstrução de políticas voltadas para tais segmentos sociais, com cortes de recursos orçamentários para implementação de programas públicos, e também na desobstrução das estruturas de governança participativa dos grupos nas instâncias participativas das políticas públicas.

Paradoxalmente, a PGPMBio, apesar da desarticulação do Grupo Gestor, não sofreu descontinuidade orçamentária e, por meio da Portaria Interministerial (MAPA/ME) nº02/2019 foram previstos recursos para os anos de 2019, 2020 e 2021. Dessa forma, se não houver mudança, a execução da política estaria assegurada até o ano de 2021. No entanto, a desarticulação ou redução de outros programas como o PAA podem afetar negativamente a execução da PGPMBio em alguns grupos, como Bom Jesus e São Caetano em Matinha, cuja produção de azeite dos grupos é comercializada majoritariamente com o PAA. Caso o contato com este programa sofra interrupção, refletirá na compra de amêndoas das mulheres para a produção de azeite, inviabilizando o acesso à subvenção.

Apesar de algumas limitações quanto à capacidade de alcance do programa pelo seu escopo limitado e sua forma de governança e gestão com pouca participação dos grupos beneficiários, a PGPMBio tem tido uma função importante para as famílias que têm conseguido acessá-la, cumprindo as suas diretrizes de contribuir na conservação dos recursos pelos grupos beneficiários; de combate à pobreza, por meio da garantia de renda mínima às extrativistas, além de contribuir com a autonomia e autoestima das quebradeiras de coco.

No entanto, uma política de fomento e apoio ao uso sustentável da sociobiodiversidade sincronizada com a PNB e com os princípios da CDB deve ter um caráter amplo e contemplar outros aspectos, como a garantia dos direitos das populações tradicionais aos seus territórios, compensação aos extrativistas pelos serviços ambientais prestados a partir do seu modo de produção que viabilizasse pesquisas e tecnologias de produção, para o desenvolvimento de novos produtos derivados das espécies da sociodiversidade, implantação de infraestrutura e logística para acesso a mercados e concessão de crédito para produção e assistência técnica aos extrativistas, tendo obviamente, a garantia da renda aos extrativistas como um dos seus aspectos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Sandra Regina. **A política pública de incentivo à estruturação da cadeia produtiva do pequi (*Caryocar brasiliense*)**. 2012. 162f. Tese (Doutorado em Ciências Florestais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

AGOSTINHO, Luane Lemos Felício. **As leis do babaçu livre: uma análise do processo de juridicização das práticas sociais das mulheres quebradeiras de coco babaçu como expressão do pluralismo jurídico multicultural**. Manaus, 2010. 113 f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2010.

ALLEGRETTI, Mary Helena. **A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros**. 2002. 827 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável – Gestão e Política Ambiental) – Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Editora UFPR, n. 18, p. 39-59, jul./dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Políticas, produtos e iniciativas exemplares do extrativismo. In: BRASIL, **Soerguimento tecnológico e econômico do extrativismo na Amazônia**. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2011. p. 277-375.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização, movimentos sociais e uso comum. In: \_\_\_\_\_. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. Manaus: PGSCA; UFAM. 2008 [2004]. p. 25-32.

ALMEIDA, Mauro William Barbosa de. As colocações: forma social, sistema tecnológico, unidade de recursos naturais. **Mediações**, Londrina-PR, v. 17, n. 1, p. 121-152, jan.jun. 2012.

BISPO, Tayline Walverde; DINIZ, Janaína Deane de Abreu Sá. Agroextrativismo no Vale do rio Urucuaia- MG: uma análise sobre pluriatividade e multifuncionalidade no Cerrado. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 5, n. 3, p. 37-55, set./dez. 2014.

BRASIL. Lei n.º 8.427, de 27 de maio de 1992. Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 1992. Disponível: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em: 8 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.985, de 18 de junho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em: 30 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 4.339, de 22 de agosto de 2002. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 ago. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm). Acesso em: 16 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto s./n., de 27 de dezembro de 2004. Cria a comissão Nacional de desenvolvimento Sustentável das comunidades Tradicionais e dá outras providencias. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/dnn/Dnn10408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/dnn/Dnn10408.htm). Acesso em: 23 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto s./n., de 13 de julho de 2006a. Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/dnn/Dnn10884.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/dnn/Dnn10884.htm). Acesso em 23 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 2006b. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm). Acesso em: 30 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 fev. 2007. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm). Acesso em: 16 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 11.775, de 17 setembro de 2008. Cov. da MP 432/2008. Institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário; altera as Leis n.ºs 11.322, de 13 de julho de 2006, 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 11.524, de 24 de setembro de 2007, 10.186, de 12 de fevereiro de 2001, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.177, de 12 de janeiro de 2001, 11.718, de 20 de junho de 2008, 8.427, de 27 de maio de 1992, 10.420, de 10 de abril de 2002, o Decreto-Lei n.º 79, de 19 de dezembro de 1966, e a Lei n.º 10.978, de 7 de dezembro de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 set. 2008. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em: 23 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. 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, 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Ministério do Meio Ambiente. Instrução Normativa conjunta n.º 17, aprova as normas técnicas para a obtenção de produtos orgânicos oriundos do extrativismo sustentável, Brasília. 2009b. Disponível: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/organicos>. Acesso em: 30 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente; Ministerial do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento; Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial n.º 311, de 19 de agosto de 2010. Institui o Grupo Gestor da PGPMBio. Disponível: [https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-interministerial-311-2010\\_224168.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-interministerial-311-2010_224168.html). Acesso em: 30 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 ago. 2012. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm). Acesso em: 30 nov. 20189.



\_\_\_\_\_. Decreto n.º 8.750, de 9 de maio de 2016. Institui o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 maio 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4339.htm). Acesso em: 23 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria Interministerial n.º 284, de 30 de maio de 2018a. Instituiu lista de espécies da sociobiodiversidade, para fins de comercialização no âmbito das operações realizadas pelo PAA. Disponível: [http://www.in.gov.br/web/guest/materia//asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/29306868/do1-2018-07-10-portaria-inter](http://www.in.gov.br/web/guest/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/29306868/do1-2018-07-10-portaria-inter). Acesso em: 30 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento; Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda. Portaria interministerial n.º 521, de 22 de maio de 2018b. Estabelece os parâmetros para a concessão de subvenção econômica, na forma de equalização de preços, para produtos extrativos para o ano de 2018. Disponível: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-521-de-22-de-maio-de-2018-15555492>. Acesso em: 02 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 13.881, de 8 de outubro de 2019. Altera a Lei n.º 8.427, de 27 de maio de 1992, para estender a subvenção econômica nela prevista a produtos extrativos de origem animal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 out. 2019a. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em: 30 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e Ministério da Economia. Portaria Interministerial n.º 2, de 23 de abril de 2019b. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-2-de-23-de-abril-de-2019-163347903>. Acesso em: 02 jan. 2020.

CARRARA, Álvaro Alves. **A reconversão agroextrativista**: perspectivas e possibilidades para o Norte de Minas Gerais. 2007. 120 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

CAVALCANTE, David Frederik da Silva. **Cooperativismo e construção coletiva**: estudo a partir de duas cooperativas de produtores do assentamento Itamarati, Ponta Porã-MS. 2015. 22 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CERQUEIRA, Emiliania Barros; GOMES, Jaíra Maria Alcobaça; SILVA, Marcos Soares da. Política de garantia de preços mínimos e preservação na cadeia produtiva da cera de carnaúba. **Informe Gepec.**, Toledo/PR, v. 15, n. 1, p. 64-81, jan./jun. 2011.

COELHO DE SOUZA, Marcela Stockler. A cultura invisível: conhecimento indígena e patrimônio imaterial. **Anuário Antropológico** [Online], I | 2010, posto online no dia 09 outubro 2015, URL: <http://aa.revues.org/813>; DOI: 10.4000/aa.813. Acesso em: 21 jun. 2017.

COMPANHIA Nacional de Abastecimento (Conab). **Manual de operações (MOC/Conab): Título 35 – Subvenção direta ao produtor extrativista (SDPE)**. N.º 17 de 14/09/2018.

\_\_\_\_\_. SICAN - Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e demais Agentes. Manual PGPMBio. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/sican?view=default>. Acesso: 12 dez. 2019.

CUNHA, Manuela C. Relações e dissensões entre saberes tradicionais e saber científico. **Revista USP**, São Paulo, n. 75, set/nov. 2007.

DAYRELL, Carlos Alberto. **Geraizeiros e biodiversidade no Norte de Minas: a contribuição da agroecologia e da etnoecologia nos estudos dos agroecossistemas tradicionais**. 1998. Dissertação (Mestrado) – Universidade Internacional de Andaluzia. Sede Ibero Americana - La Rábida: Setembro de 1998.

DE SOUZA LEITE, Dayse. **Parque Nacional das sempre vivas (PNSV) no alto Jequitinhonha: limites e potencialidades na implementação de políticas públicas de conservação da biodiversidade e de desenvolvimento rural**. 2018. 289 f. Dissertação (Mestrado em Meio ambiente e Desenvolvimento Rural) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

DÍAZ, Sandra *et al.* **Summary for Policymakers of the IPBES Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services**. Bonn, Germany: IPBES secretariat, 2010. 56 p.

DIEGUES, Antônio Carlos (org.). **Biodiversidade e comunidades no Brasil**. Brasília: Ministério de Meio Ambiente; São Paulo: Nupaub/USP, 1999.

\_\_\_\_\_. Sociobiodiversidade. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente Secretaria Executiva Diretoria de Educação Ambiental. Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores. Brasília, 2005.

DINIZ, Janaína Deane de Abreu Sá *et al.* 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, Stéphane; DINIZ, Janaína Deane de Abreu Sá; PASSOS, Carlos José Sousa (org.). **Alternativas para o bioma Cerrado: agroextrativismo e uso sustentável da sociobiodiversidade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2020. No prelo.

DOURADO, José Ribamar; BOCLIN, Roberto Guimarães. **A indústria do Maranhão: um novo ciclo**. Brasília: IEL, 2008. 195p.

FIGUEIREDO, Luciene Dias. **Empate nos babaçuais: do espaço doméstico ao espaço público – lutas de quebradeiras de coco babaçu no Maranhão**. 2005. Dissertação (Mestrado). Belém, PA: UFPA – Centro Agropecuário: Embrapa Amazônia Oriental, 2005.

FRANCESCO, Ana A. de *et al.* Cap. 1: Histórias de ocupação do Beiradão no Médio Rio Xingu. In: MAGALHÃES, Sônia; CUNHA, Manuela da (org.). **A expulsão dos ribeirinhos em Belo Monte: relatórios SBPC**. São Paulo: SBPC, 2017. p. 41-65.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRISA, Catia. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**, v. 1, n. 2, p. 83-109, jan.abr./maio-ago. 2010a.

\_\_\_\_\_. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural on line**, v. 4, n. 1, p. 96-116, jun. 2010b. ISSN 1981-1551. Disponível em: <http://www.inagrodf.com.br/revista>. Acesso em: 16 set. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro Geografia e Estatística. Dados Maranhão 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/downloads-geociencias.html>. Acesso em: 6 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Dados municípios e microrregião 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15774-malhas.html>. Acesso em: 23 nov. 2019.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. SR 12/MA, processo n.º 54230.002030/2008-31. Relato da história e ocupação da comunidade Bom Jesus, São Luís, 2008.

KRAG, Márcia Nágem. **Arranjo produtivo local da castanha-do-brasil (*Bertholletia excelsa* Bonpl.) na região da Calha Norte, Pará**. 2015. Tese (Doutorado em Ciências Agrárias/Agroecossistemas da Amazônia) – Universidade Federal Rural da Amazônia/Embrapa Amazônia Oriental, Belém, 2015.

LIMA, Camila Vito Silva de; CARDOSO JÚNIOR, Hamilton Matos; LUNAS, Divina Aparecida Leonel. A política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade (PGPM-Bio): potencialidades da intervenção estatal para a conservação ambiental em Goiás. **Guaju**, Matinhos, v. 3, n. 1, p. 37-65, jan./jun. 2017.

LIMA, Luciana Leite; D’Ascenzi Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LIMA NETO, Evaristo José de. **O associativismo em áreas de babaçuais**: a experiência das organizações de trabalhadores rurais do Município de Lago do Junco-MA associadas à ASSEMA. 2007. Dissertação (Mestrado) – Rio de Janeiro, RJ: UFRRJ – ICHS/CPDA, 2007.

\_\_\_\_\_. **A implantação de normas sanitárias e a disputa entre diferentes convenções de qualidade no mercado de leite na microrregião de Imperatriz-MA**. 2017. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais / CCH, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

LOTTA, Gabriela S. O papel das Burocracias do Nível da Rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012. v. 1. p. 20-49.

MARTINS, Pedro Sergio Vieira; PORRO, Noemi Sakiara Miyasaka; SHIRAIISHI NETO, Joaquim. O direito de propriedade ressignificado por quebradeiras de coco babaçu: a

atualização da experiência no uso comum de recursos em uma comunidade tradicional. **R. Fac. Dir. UFG**, v. 38, n. 2, p. 241-264, jul./dez. 2014.

MARANHÃO. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). ENCICLOPÉDIA dos Municípios Maranhenses: microrregião geográfica da Baixada Maranhense / Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. São Luís: IMESC, 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 4.734, de 18 de junho de 1986. Proíbe a derrubada de palmeira de babaçu e dá outras providências. Disponível: [https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros\\_de\\_apoio/cao\\_meio\\_ambiente/legislacao/legislacao\\_estadual/Noticia1226A972.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_meio_ambiente/legislacao/legislacao_estadual/Noticia1226A972.pdf). Acesso em: 20 jan. 2020.

MAY, Peter Herman. **Palmeiras em chamas**: transformação agrária justiça social na zona do babaçu, Trad. Linda Maria de Pontes Goldim. São Luís: EMAPA/FINEP/Fund. Ford, 1990.

MENDES, Ana Carolina Magalhães. **Reflexões e contribuições para a etnografia das práticas cotidianas de resistência das quebradeiras de coco babaçu de Codó**. 2016. Dissertação (Mestrado em Cartografia Social e Política da Amazônia) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2016.

MENDRAS, Henri; JACOBS, Amy. The invention of the peasantry: a moment in the history of post-world war II French sociology. **Revue Française de Sociologie**, v. 43, p. 157-171, supplément 2002. An annual English selection.

MESQUITA, Benjamin Alvino. **A crise econômica do babaçu no Maranhão (1920-80)**. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/3689/1694>. Acesso em: 10 jul. 2018.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas, RS: Educat, 2002. 156p.

NAJBER, Estela; BARBOSA, Nelson Bezerra. Abordagens sobre o processo de implementação de política públicas. **Interface**, Natal, v. 3, n. 2, jul./dez. 2006.

NOGUEIRA, Mônica Celeida Rabelo. **Gerais a dentro e a fora**: identidade e territorialidade entre Geraizeiros do Norte de Minas Gerais. 2009. 233 f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

NOGUEIRA, Mônica; FLEISCHER, Soraya. Entre tradição e modernidade: potenciais e contradições da cadeia produtiva agroextrativista no Cerrado. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 13, n. 1, p. 125-157, abr. 2005. ISSN 1413-0580.

NOVAES, Jurandir Santos de *et al.* Cartografia social da região ecológica do babaçu: estratégias e interpretações dos processos sociais atinentes aos babaçuais. In: III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. São Luís: UFMA, 2015.

OLIVEIRA, Antônio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-73, nov./dez. 2012.

PORRO, Roberto. A economia invisível do babaçu e sua importância para meios de vida em comunidades agroextrativistas. **Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Cienc. Hum.**, Belém, v. 14, n. 1, p. 169-188, jan.-abr. 2019.

RÊGO, José Fernandes do. **Amazônia: do extrativismo ao neo-extrativismo**. Universidade Federal do Acre, 1999.

RÊGO, Josoaldo Lima; ANDRADE, Maristela de Paula. História de mulheres: breve comentário sobre o território e a identidades das mulheres quebradeiras de coco babaçu no Maranhão. **Agrária**, São Paulo, n. 3, p. 47-57, 2006.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012. 128p.

SABOURIN, Eric. **Manejo dos recursos comuns e reciprocidade: os aportes de Elinor Ostrom ao debate**. Sustentabilidade em debate, 2010.

SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e direito dos agricultores**. São Paulo: Peirópolis, 2009.

SASSEN, Saskia. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. Tradução de Angelica Freitas. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2016. Cap. 2: “O novo mercado global de terras”. p. 99-142.

SCOTT, James C. Exploração normal, resistência normal. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 5, p. 217-243, jan.-jul. 2011.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. Quebradeiras de Coco: “babaçu livre” e reservas extrativistas. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 147-166, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/920>. Acesso em: 30 nov. 2018.

SILVA, Camila Vieira da; MIGUEL, Lovois de Andrade. Extrativismo e abordagem sistêmica. **Novos Cadernos NAEA**, v. 17, n. 2, p. 189-217, dez. 2014.

SOARES, Zaré Augusto Brum. Programa de Projetos Demonstrativos (PDA) - “Avaliação dos Projetos em Rede e Proposição de um Mecanismo de Apoio à “Inovação” em Agroecologia”. (Relatório) Brasília: MMA/PNUD, 2012.

SOUZA. Ênio Carlos Moura de. Valores pagos pela PGPMBio [mensagem pessoal] mensagem recebida por luisvalois13@gmail.com, em 24 de abril de 2019.

\_\_\_\_\_. **Política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade: avaliação econômica de uma política pública**. 2018. 123 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

VALVERDE, Orlando. Geografia econômica e social do Babaçu no Meio Norte. **Revista Brasileira de Geografia**, ano XIX, n. 4, out./dez. 1957.

VIANA, João Paulo. Operacionalização da política de garantia de preços mínimos para produtos da sociobiodiversidade 2009-2013: há espaço para crescer. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, IPEA, 2015. 36 p.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 21, out. 2003.

## APÊNDICE

### I. ROTEIRO PARA ENTREVISTA QUEBRADEIRA DE COCO BABAÇU

Universidade de Brasília (UnB) - Faculdade de Planaltina (FUP)

Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPGMADER)

1. Entrevistada: sexo: F ( ) M ( ) idade:

Local:    Data:    Hora início:    fim:

Contato - Fone:    e-mails:

#### 1.1 Família:

Nº pessoas: adultos                      crianças/adolescentes                      idosos

    Homem

    Mulher

2. Histórico na comunidade ou assentamento:

3. Trabalho: atividades desenvolvidas, organização e distribuição do tempo:

    Roça; quebra do coco; pesca

    Criação de animais:

    Assalariado/diária eventual:

    Outro?

4. Manutenção da família/receitas:

    Roça; Quebra Coco:

    Pesca:

    Criação de animais:

    Assalariamento/diárias:

    Aposentadoria:

    Benefício social/bolsa:

    Outro?

5. Organização social:

    Associação; Cooperativa; Sindicato:

    Grupos; Mutirões:

    Outro? (Igreja)

6. A partir de quando e como surgiu a forma de organização atual (associação, cooperativa, grupos específicos) e qual tem sido a importância e estratégia dessa instituição para organização da comunidade, da produção, da comercialização e do acesso a Políticas Públicas?
7. Como tem sido a participação dos membros da comunidade nas decisões das organizações e na implementação das deliberações coletivas?
8. Como tem sido a participação e o envolvimento dos jovens:
  - Nas atividades de organização da comunidade? e
  - Nas atividades de produção extrativas do babaçu?
9. Quais apoios a comunidade têm buscado para se fortalecer e ter acesso às PPs?
10. Qual a função e o papel de organizações como MIQCB e ASSEMA na organização da comunidade?
11. Qual a importância delas (MIQCB e ASSEMA) para organização da produção para o acesso as PPs e a PGPMBio?
12. Quais os principais aproveitamentos e usos do babaçu feitos na comunidade?
13. Comercialização:
  - 13.1 Historicamente, como a comunidade tem-se organizado para comercialização da produção?
  - 13.2 Como tem sido o processo de comercialização do babaçu?
  - 13.3 Quais os compradores e como tem sido a relação deles com a comunidade e com as famílias?
  - 13.4 A partir de quando e como tomaram conhecimento da PGPM-Bio, e quando começaram a acessar? Como iniciou o processo?
  - 13.5 Houve mudança entre o período antes e depois que começaram a acessar a PGPM-Bio?
  - 13.6 Quais as principais diferenças que você percebe, o que mudou?
  - 13.7 Quais as estratégias adotadas e como se estruturaram para ter acesso à PGPM-Bio, as razões que levaram a adotar essas estratégias?
  - 13.8 As exigências para acesso a PGPM-Bio provocaram alguma mudança na forma da comunidade se organizar para atender a essas exigências?
  - 13.9 Quais efeitos essas mudanças podem provocar na comunidade a médio e longo prazo?
  - 13.10 Quais os resultados ou consequências do acesso à PGPM-Bio para as famílias, a comunidade e para organização das quebradeiras?



**13.11** Quais os problemas enfrentados, principais dificuldades para acesso à PGPM-Bio?

**13.12** Quais as alternativas encontradas para superar as dificuldades, e como tem sido a participação da comunidade?

**13.13** Para enfrentar os problemas, vocês têm buscado parcerias com outras organizações externas? Qual tem sido a contribuição dessas organizações, na solução dos problemas?

**13.14** O que você acha que poderia ser diferente na gestão e no acesso à PGPM-Bio?

**13.15** Que outras ações importantes, para o fortalecimento do extrativismo do babaçu deveriam ser implementadas pelo poder público, nas esferas:

- Local, Estadual e Federal e
- Pelas próprias comunidades?

**14.** Quais as expectativas da comunidade em relação à possibilidade de descontinuidade da PGPM-Bio?

**15.** Quais as possíveis estratégias de mobilização e articulação dos movimentos extrativistas para preencher uma eventual ausência da PGPM-Bio e para valorização do extrativismo? Vocês já estão discutindo/conversando sobre isso? Com quais organizações/instituições?

## II. Relação das pessoas entrevistadas

Nome	Comunidade Instituição	Município	Data
Eliete Pereira (Beta)	Bom Jesus	Matinha	10/04/2019
Maria Pureza Serra dos Santos	Bom Jesus	Matinha	10/04/2019
Maria do Socorro Serra	Bom Jesus	Matinha	10/04/2019
Marlene Amaral Mendonça	Patos	Matinha	10/04/2019
Maria do Rosário	Presid. CIMQCB	Matinha	15/04/2019
Nadiane Amaral Pereira	São Caetano	Matinha	13/04/2019
Edna Rosa Sousa Silva	São Caetano	Matinha	13/04/2019
Maria Antônia Trindade Mendes	São Caetano	Matinha	13/04/2019
Maria de Jesus Rodrigues Mendes	São Caetano	Matinha	13/04/2019
Maria da Glória de Trindade Belfort	São Caetano	Matinha	13/04/2019
Elizabeth Januário da Silva	Bom Princípio	Trizidela do Vale	24/04/2019
Antônia Neide Vieira de Sousa da Silva (Miúda)	Bom Princípio	Trizidela do Vale	24/04/2019
Cleonice de Sousa Silva	São José	Trizidela do Vale	24/04/2019
Maria Cleide da Silva Sousa	São José	Trizidela do Vale	24/04/2019
Deijane (coord. Grupo)	São José	Trizidela do Vale	24/04/2019
Francisca Nascimento Rodrigues	Morro dos Caboclos	Trizidela do Vale	25/04/2019
Júlia Barbosa de Araújo	Morro dos Caboclos	Trizidela do Vale	25/04/2019
Maria Eunice Costa Sousa Lima	Morro dos Caboclos	Trizidela do Vale	25/04/2019
Edineusa Melo de Sousa	Morro dos Caboclos	Trizidela do Vale	25/04/2019
Paula (coord. Grupo)	STTR – Coord. Juventude	Trizidela do Vale	25/04/2019

Maria Eliane da Silva (executara)	STTR – Sec. Mulheres	Trizidela do Vale	02/05/2019
Maria de Jesus Alves de Macedo (Dijé)	Santana	São Luís Gonzaga	28/04/2019
Maria da Piedade Rodrigues de Sousa	Santana	São Luís Gonzaga	29/04/2019
Francitonia Silva da Conceição	Santana	São Luís Gonzaga	29/04/2019
Barbara dos Santos Ribeiro de Sousa	Santana	São Luís Gonzaga	29/04/2019
Dalva (executora)	Santana	São Luís Gonzaga	29/04/2019
Raimundo Ermínio	Presidente da ASSEMA	Pedreiras	02/05/2019
Hélia Ferreira da Silva de Oliveira	STTR – Sec. Mulheres	Poção de Pedras	03/05/2019
Regisvaldo (comprador)	São Caetano	Matinha	12/09/2019
Eduardinho (Comprador)	Bom Princípio/São José	Trizidela do Vale	26/09/2019
José Luis (Zequinha - comprador)	Morro dos Caboclos	Trizidela do Vale	27/09/2019
Edvaldo (comprador)	Morro dos Caboclos	Trizidela do Vale	27/09/2019