



# GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DO PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO DAS CADEIAS DE PRODUTOS DA SOCIOBIODIVERSIDADE

Stéphanie Birrer, Letícia Nunes Nascimento Martins, Mariluce Paes de Souza,  
Michelliny De Matos Bentes Gama

(Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de Rondônia e EMBRAPA RO)

*Resumo: Esta pesquisa objetiva analisar a elaboração do Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade - PNPSB a partir da metodologia proposta por Dagnino (2013). Com levantamento de documentos, foi possível analisar o PNPSB com a metodologia proposta nas etapas de elaboração, implantação e avaliação do Plano. Pode-se concluir que o plano possui como característica de elaboração a racionalidade, pois além de descrever a realidade sob a qual ela deseja atuar, atua efetivamente com o seu plano de ação para cada eixo, na implantação seria top down por ter sido elaborada pelos Ministérios apresentados que podem ser definidos como os PolicyMakers e na avaliação ela se caracteriza como indutora de mudança por possuir metas e indicadores permitindo assim a comparação com os seus resultados. Esta análise permite ao gestor público visualizar se o que se pretende com a implantação da política pública está seguindo os passos para que a política se torne eficaz.*

*Palavras-chaves: Políticas Públicas; Cadeias de Produtos; Sociobiodiversidade*

## Introdução

O Brasil possui uma biodiversidade exuberante, sendo considerado um país florestal, pois 54,4% de seu território é floresta natural ou floresta plantada (SFB, 2013). Além da biodiversidade, as florestas naturais, muitas vezes, abrigam povos e comunidades tradicionais, ou seja, são associadas à diversidade sociocultural. Os povos e comunidades tradicionais são considerados pela lei brasileira como grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem forma própria de organização social, que ocupam e usam os recursos naturais como condição para reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007).

No intuito de incluir e valorizar esta parcela da população brasileira foram criadas políticas como: a Política Nacional de Biodiversidade (Decreto nº 4.339 de 22/08/2002) e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040 de 07/02/2007) que enfatizam o reconhecimento, fortalecimento e garantia de direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais dos povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2007). Do mesmo modo e em anos subsequentes, linhas de crédito tiveram seus volumes ampliados a essas populações, como exemplos, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, categoria Florestal e Agroecologia, e, em 2003 o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).

No Programa de Apoio à Comercialização e Fomento da Produção Extrativista (PAE), que busca estruturar arranjos produtivos sustentáveis, que valorizem os conhecimentos de povos e comunidades tradicionais, foram definidos e publicados em 2010, através de portarias, preços mínimos para os produtos da sociobiodiversidade: açaí, babaçu, borracha, castanha-do-brasil, carnaúba, pequi e piaçava. Também, dentro do Ministério da Indústria e Comércio há um grupo de trabalho permanente que visa articular as ações governamentais para realizar um apoio integrado aos arranjos produtivos locais, que são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais com foco em um conjunto específico de produtos, que podem ser os da sociobiodiversidade.

O manejo florestal sustentável é a administração da floresta para obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando os mecanismos de sustentação do ecossistema

objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies (CONAMA, 2009). Neste contexto, a melhoria das cadeias produtivas dos Produtos Florestais Não Madeireiros (PFNMs) é um dos processos que tem se tornado foco de políticas públicas.

Sendo um dos marcos de referência como instrumento de governança participativa, o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (PNPSB) é um resultado deste processo, que busca o reconhecer e valorizar o conhecimento dos povos e comunidades tradicionais. Para elaboração do plano realizaram diversas consultas, seminários regionais e validação com representantes de todo o país entre os anos de 2007 e 2008 (MDA, 2009).

O PNPSB foi finalizado com seis eixos de ação: promoção e apoio à produção e ao extrativismo sustentável; estruturação e fortalecimento dos processos industriais; estruturação e fortalecimento de mercados para os produtos da sociobiodiversidade; fortalecimento da organização social e produtiva; ações complementares para fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade e ações complementares para a valoração dos serviços da sociobiodiversidade (MDA, 2009). O que leva a questionar: Na elaboração do PNPSB foi reconhecido e valorizado o conhecimento dos atores das cadeias de produtos da sociobiodiversidade? Este artigo objetiva analisar a elaboração do Plano Nacional de Promoção a Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade no processo de Gestão de Políticas Públicas.

A pesquisa caracteriza-se como descritiva e qualitativa utilizando o método de análise documental. Com levantamento dos documentos referentes à elaboração, execução e avaliação do PNPSB para descrever as características encontradas no PNPSB a partir destes documentos; e, analisar essas características conforme o quadro de Dagnino (2013). O objeto de análise foi o PNPSB, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Ministério do Meio Ambiente – MMA e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS, publicado no sitio do MDA.

## **Referencial Teórico**

A análise de políticas públicas ocorre para indagar questões relacionadas à função do Estado na sociedade contemporânea e à distribuição de poder entre diferentes grupos sociais (DAGNINO, 2013). Rodrigues (2010, p.13) define políticas públicas como “um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que se orienta à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos”.

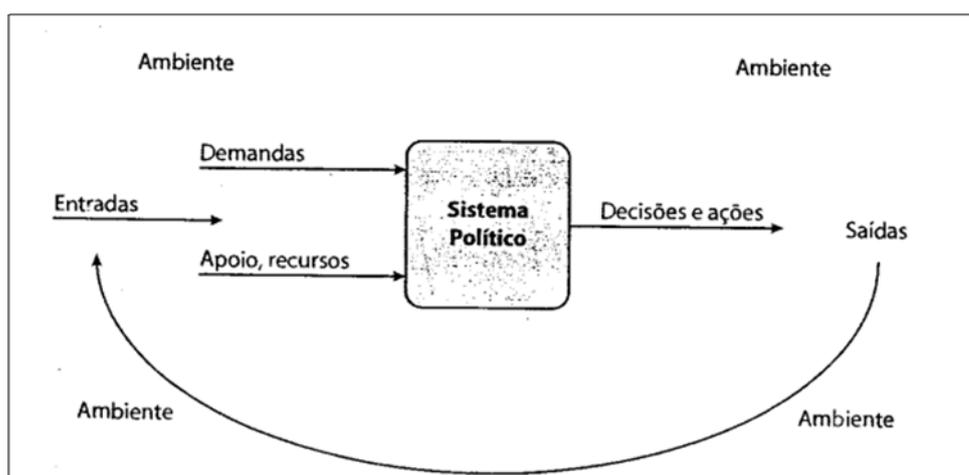
O desafio de avaliar políticas públicas é latente. Atualmente, diversos autores (de dentro e de fora do setor público) tem se esforçado neste sentido. Dagnino (2013) reúne diversas metodologias usualmente adotadas por organizações públicas, em que a ineficácia é insistentemente apontada e reúne também métodos de análise que considera apropriado à gestão da inovação.

Avaliação de políticas, programas e projetos têm se constituído nas últimas décadas em desafio incontornável e crescente para número cada vez maior de gestores e pesquisadores envolvidos, direta ou indiretamente com os rumos da política pública no Brasil, na América Latina e no mundo. (ARCOVERDE, 2012, p.21)

Dagnino (2013) afirma que para resolver problemas da administração pública, muito se utiliza das soluções aplicadas em empresas e que isso é feito erroneamente carecendo assim de um marco analítico-conceitual específico e adequado à gestão pública. Normalmente são esses fatores que tornam cada vez mais difícil, porém necessários a avaliação de políticas públicas. Outro ponto a destacar é a importância, de utilizar-se da governança participativa no momento de elaboração de políticas públicas, principalmente relacionadas a povos e comunidades tradicionais.

O autor apresenta uma metodologia de análise de política pública, conforme figura 1, partindo-se de uma abordagem inicial de avaliação da política pública para entender a proposta dessa política.

**Figura 1 - Objeto da análise de política**



Fonte: adaptado de Easton 1953, 1965 apud Dagnino 2013.

Entre os tipos de análise de política propostos por Dagnino, optou-se pelo estudo da elaboração das políticas, em que se avaliou a influência de diferentes fatores na elaboração do PNPSB.

Dagnino (2013) propõe que as políticas públicas sejam avaliadas em 3 fases: na formulação, na implementação e na avaliação. O quadro a seguir mostra como pode ser definida cada fase e suas características.

**Quadro I** – Características do Processo de Elaboração de Política Pública

| Etapa         | Característica      | Definição  |
|---------------|---------------------|--|
| Formulação    | Incremental         | Ênfase basicamente descritiva e aparentemente sem conteúdo normativo.                          |
|               | Racional            | Objetivo não é apenas descrever a realidade mas explicá-la e, explicitamente, atuar sobre ela. |
| Implementação | BottonUp            | Ligada a racionalidade. Implantadas por burocratas ou <i>policymakers</i> .                    |
|               | Top Down            | Implantadas por profissionais com considerável poder de decisão sobre o assunto-chave.         |
| Avaliação     | Ritualista          | Sem indicadores de avaliação definidos e seria medido pela satisfação dos atores envolvidos.   |
|               | Indutora de mudança | Com indicadores de avaliação que permite a comparação entre metas e resultados.                |

Fonte: Elaborado a partir de Dagnino (2013)

Apesar de não serem definições fechadas, há correlação entre as seguintes características:

- Formulação Racional; Implementação Top Down e Avaliação Indutora de mudança (que irá atuar na própria formulação da política).
- Formulação Incremental; Implementação BottonUp e Avaliação Ritualista.

## Resultados

O objeto de análise definido neste artigo é o PNPSB, e o primeiro passo, foi uma reflexão sobre a melhor maneira de abordar o plano, sem ser simplista ou superficial e ao mesmo tempo sem perder de vista as características do cenário como um todo em que o PNPSB foi criado.

Como já apresentado, o cenário brasileiro da época (anos 2000) convergiu para a criação do PNPSB. Ou seja, existiam as demandas dos povos e comunidades tradicionais e ao mesmo tempo, o grau de sensibilidade de apoio e de recursos era alto.

Embora a análise do PNPSB torne-se ainda mais relevante, devido a que em seus primeiros anos de implantação visou atingir 500 mil famílias, observou-se que o momento de criação dessa

política estava envolto em um cenário em que desastres naturais e conferências internacionais relacionadas ao meio ambiente contribuíram para a ocorrência das consultas e seminários, em que o modelo de elaboração dessa política não abarcou toda a complexidade que de fato deveria envolver o PNPSB, refletindo o que Dagnino (2013) explica sobre o fato de que raramente demandas tornam-se saídas de forma linear.

Entre os níveis de análise propostos pela metodologia tiveram destaque: o estrutural (relação entre Estado e sociedade), o superficial (funcionamento da estrutura administrativa), e os interesses dos atores (processo de decisão).

Além disto, por tratar-se de uma política recente, optou por focar o estudo na elaboração do PNPSB. O quadro a seguir apresenta características propostas por Dagnino (2013) para facilitar avaliações, sendo que o próprio autor afirma que estas divisões não são modelos fechados, e sim exemplos extremos.

### **Análise do PNPSB**

Considerando as divisões do processo de elaboração de políticas públicas proposta por Dagnino (2013), o PNPSB caracteriza-se como racional, pois foi elaborado a partir de consultas e seminários que visaram identificar os gargalos dos eixos de atuação, caracterizando o plano como descritivo, segundo Dagnino (2013). Além disto, o PNPSB não possui caráter político explícito uma vez que visa atender aos atores da cadeia de produtos da sociobiodiversidade e não uma elite da sociedade. Foi elaborado também estabelecendo metas e prazos para cada ação prioritária discutida.

A implementação do PNPSB pode ser caracterizada como Top Down por ter sido implantada pelo MMA, MDA e MDS e por ser parte de uma definição de implementação como um processo em que as ações de atores públicos ou privados são para cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores.

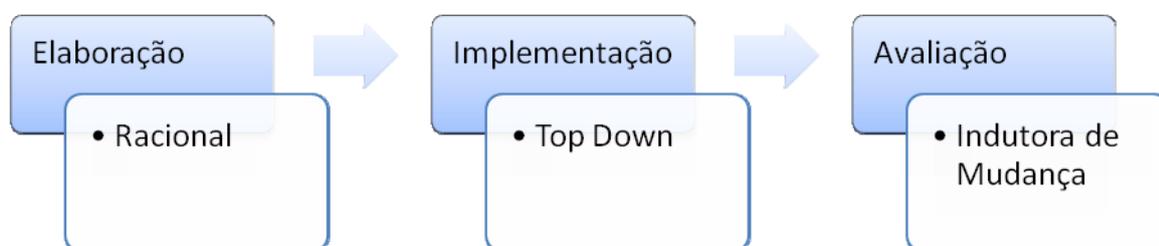
Em sua implementação manifesta-se a terceira face do poder onde o Plano afeta diretamente os atores da cadeia de produtos da sociobiodiversidade e, apesar dos seminários feitos para verificar as demandas, algumas ações tomadas não foram totalmente de encontro com a necessidade. O *Relatório Técnico de Avaliação do Andamento das Ações do Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade Realizadas em 2010* consta que para a identificação dos gargalos, reuniões, seminários e consultas foram feitas com a população afetada, mas a ação prioritária foi definida pelos Ministérios, sem consulta da população o que corrobora

com a prevalência da terceira face do poder (MELO, 2010). Além disso, o autor afirma que a rede de serviços ainda não pode ser considerada consolidada.

Referente à avaliação, o PNPSB seria um indutor de mudança, pois metas foram propostas, analisadas e foi possível até sugerir um novo plano de ação a partir da comparação dos resultados obtidos até 2010 e as metas planejadas em 2009 (MELO, 2010).

A Figura 2 apresenta um resumo da análise descrita, ressaltando que Dagnino (2013) afirma que os modelos são extremos e que é possível que ocorram situações em que as políticas são mistas.

**Figura 2** –Resultado da análise do PNPSB.



Fonte: Dados da Pesquisa

Além das características já citadas, existem alguns limitantes para que o PNPSB seja uma política eficaz (MDA, 2009):

- Falta de regularização fundiária em grandes porções do território, particularmente na Região Norte;
- Comunidades remotas que não possuem infraestrutura na área de transporte e energia o que inviabiliza o aproveitamento de produtos da biodiversidade local;
- Elevadas taxas de analfabetismo que inviabiliza estrutura de gestão adequada;
- Lacunas de conhecimento sobre a biodiversidade brasileira;
- Exigência de qualificação técnica e habilidades metodológicas específicas;
- Defasagem entre o lançamento de modalidades de crédito inovadoras e a sua internalização pelos agentes executores da política de crédito rural, discricionariedade;
- Poucos incentivos e investimentos na área fiscal e tributária;
- Ausência de marco legal para que seja definida a repartição de benefícios e a questão sanitária.

## Conclusões

As políticas públicas são procedimentos que se propõem a resolver conflitos relacionados aos bens públicos. No contexto de políticas voltadas à sociobiodiversidade torna-se necessário a criação de mecanismos com base nas demandas reais deste segmento. O PNPSB visa promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade convergindo com as demandas atuais.

A avaliação do PNPSB foi possível utilizando a metodologia de análise de Dagnino (2013), com foco em sua elaboração, dado a recente criação do plano. Neste sentido, é precipitado realizar afirmações conclusivas sobre sua implantação, principalmente se levar em consideração a dimensão do Brasil, especialmente da Amazônia e as fragilidades da infra-estrutura de acesso (comunicação e transporte) dos povos e comunidades tradicionais.

O PNPSB foi analisado como racional, *topdown* e indutor de mudanças. Estas características estão relacionadas à dinâmica do cenário brasileiro político-econômico, ao estágio ou momento de criação dessa política, e aos processos de mudança entre o Estado herdado e que se deseja.

Sugere-se que outras análises sejam feitas a partir de experiências práticas com povos e comunidades tradicionais, ou com técnicos que foram capacitados para executar o plano, conforme sugerido em análises anteriores desse mesmo Plano.

## Referências

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. **Uma Visão Institucional para a Avaliação de Políticas Públicas**. In: MACHADO, Nelso; HOLANDA, Vistor Branco de; RIBEIRO-FILHO, José Francisco; LOPES, Jorge; PEDERNEIRAS, Marcleide. **GBRSP – Gestão Baseada em Resultado no Setor Público**. Editora Atlas: 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Plano Operacional de Apoio à Comercialização de Produtos da Sociobiodiversidade – 2011 a 2013**. Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/11\\_07\\_18\\_08\\_28\\_46\\_plano\\_operacional\\_2011-13\\_aprovada\\_16-06-2011..pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/11_07_18_08_28_46_plano_operacional_2011-13_aprovada_16-06-2011..pdf)>

CONAMA. Resolução nº 406, de 02 de fevereiro de 2009. Estabelece parâmetros técnicos a serem adotados na elaboração, apresentação, avaliação técnica e execução de Plano de Manejo Florestal

Sustentável – PMFS com fins madeireiros, para florestas nativas e suas formas de sucessão no bioma Amazônia.

DAGNINO, Renato; THOMAS, Hernán; COSTA, Greiner; GOMES, Erasmo. **Metodologia e Análise de Políticas Públicas**. In: COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato. **Gestão Estratégica em Políticas Públicas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2013.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. MMA. Ministério do Meio Ambiente. MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. (Grupo de Coordenação). **Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade**. Brasília, julho de 2009. Disponível em: <[http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/sociobiodiversidade/PLANO\\_NACIONAL\\_DA\\_SOCIOBIODIVERSIDADE-\\_julho-2009.pdf](http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/sociobiodiversidade/PLANO_NACIONAL_DA_SOCIOBIODIVERSIDADE-_julho-2009.pdf)>. Acesso em: 10/04/2014.

MELO, Fábio Wesley de. **Relatório Técnico de Avaliação do Andamento das Ações do Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade Realizadas em 2010**, Referentes ao Plano de Ação Para a Cadeia do Babaçu, Contendo Atividades, Responsáveis, Prazos e Encaminhamentos para Cada Ação Proposta junto aos Gargalos Identificados.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. Publifolha, 2010, 104 p

SFB. Serviço Florestal Brasileiro. **Florestas do Brasil em resumo – 2013: dados 2007-2012**. Brasília, 2013. 188p