

# ENTRAVES DO MERCADO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA NACIONAL DE PLANTAS MEDICINAIS E FITOTERÁPICOS

*Barriers to the institutional market of the national policy on  
medicinal plants and phytotherapeutics*

*Barreras al mercado institucional de la política nacional de  
plantas medicinales y fitoterapéuticos*

DOI: 10.48075/igepec.v29i1.34349

Ailton Castro Pinheiro  
Núcleo de Meio ambiente da Universidade Federal do Pará – UFPA

Mário Vasconcellos sobrinho  
Núcleo de Meio ambiente da Universidade Federal do Pará – UFPA

Wagner Luiz Ramos Barbosa  
Núcleo de Meio ambiente da Universidade Federal do Pará – UFPA

# ENTRAVES DO MERCADO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA NACIONAL DE PLANTAS MEDICINAIS E FITOTERÁPICOS

*Barriers to the institutional market of the national policy on medicinal plants and phytotherapeutics*

*Barreras al mercado institucional de la política nacional de plantas medicinales y fitoterapéuticos*

Ailton Castro Pinheiro<sup>1</sup>  
Mário Vasconcellos sobrinho<sup>2</sup>  
Wagner Luiz Ramos Barbosa<sup>3</sup>

**Resumo:** A Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNMPF), instituída em 2006, é uma política de desenvolvimento territorial sustentável cujo propósito é melhorar a qualidade de vida nos territórios. Suas diretrizes preveem a construção de um mercado institucional na área de plantas medicinais, que vem sendo financiado desde 2012, mas ainda não se concretizou. Assim, a pesquisa teve como objetivo identificar os entraves no mercado institucional da Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos. A pesquisa possui uma abordagem qualitativa e natureza exploratória. Os dados foram obtidos a partir de atas do Comitê Nacional de Fitoterapia e dos portais da transparência de prefeituras onde houve comercialização de Produtos Tradicionais Fitoterápicos (PTF). Para a análise dos dados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo. Foram identificadas três categorias analíticas que revelam esses entraves: burocracia, preço e financiamento, as quais englobam dificuldades inerentes às regras de licitação, às regras do uso de recursos financeiros fundo a fundo, à falta de valorização dos PTF, à desigualdade na alocação dos recursos federais e ao fim do financiamento para Arranjos Produtivos Locais.

**Palavras-chave:** Mercado institucional, entraves, plantas medicinais.

**Abstract:** *The National Policy on Medicinal Plants and Phytotherapeutics (PNMPF), established in 2006, is a sustainable territorial development policy whose purpose is to improve the quality of life in the territories. Its guidelines envisage the construction of an institutional market in the area of medicinal plants, which has been financed since 2012, but has not yet materialized. Thus, the research aimed to identify obstacles in the institutional market of the National Policy on Medicinal Plants and Phytotherapeutics. The research has a qualitative approach and exploratory nature. The data were obtained from minutes of the National Phytotherapy Committee and the transparency portals of city halls where Traditional Phytotherapy Products (PTF) were sold. For data analysis, the content analysis technique was used. Three analytical categories were identified that reveal these obstacles: bureaucracy, price and financing, which encompass difficulties inherent to bidding rules, the rules for the use of financial resources on a fund-by-fund basis, the lack of appreciation of PTF, inequality in the allocation of resources federal funds and the end of funding for Local Productive Arrangements.*

**Keywords:** *Forestry Resources, Phytotherapy and Territorial Development.*

**Resumen:** *La Política Nacional de Plantas Medicinales y Fitoterapéuticos (PNMPF), establecida en 2006, es una política de desarrollo territorial sostenible cuyo propósito es mejorar la calidad de vida en los territorios. Sus lineamientos prevén la construcción de un mercado institucional en el área de*

---

<sup>1</sup> Doutor em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia pelo Núcleo de Meio Ambiente da UFPA. Professor de Ciências Contábeis do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará. E-mail: ailton.pinheiro@ifpa.edu.br.

<sup>2</sup> Doutor em Estudo do Desenvolvimento. Professor do Programa de Pós-graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local do Núcleo de Meio Ambiente da UFPA (NUMA/UFPA). E-mail: mariovasc@ufpa.br

<sup>3</sup> Doutor em Ciências Naturais. Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia-PPGEDAM. E-mail: barbosa@ufpa.br.

*plantas medicinales, que está financiado desde 2012, pero aún no se ha materializado. Así, la investigación tuvo como objetivo identificar obstáculos en el mercado institucional de la Política Nacional de Plantas Medicinales y Fitoterapéuticas. La investigación tiene un enfoque cualitativo y de carácter exploratorio. Los datos se obtuvieron de actas del Comité Nacional de Fitoterapia y de los portales de transparencia de las alcaldías donde se comercializaban Productos de Fitoterapia Tradicional (PTF). Para el análisis de los datos se utilizó la técnica de análisis de contenido. Se identificaron tres categorías analíticas que revelan estos obstáculos: burocracia, precio y financiamiento, que engloban las dificultades inherentes a las bases de licitación, las reglas para el uso de los recursos financieros fondo por fondo, la falta de apreciación del PTF, la desigualdad en la asignación de recursos federales y el fin del financiamiento a los Arreglos Productivos Locales.*

**Palabras clave:** Recursos Forestales, Fitoterapia y Desarrollo Territorial.

## INTRODUÇÃO

Políticas e programas de desenvolvimento territorial/local enfrentam diversos desafios ao tentar ativar mercados institucionais (Santana *et al.*,2017; Lima; Paula,2018). De modo geral, um dos principais obstáculos é o arcabouço de compras públicas, que não foi criado com foco nessa lógica de desenvolvimento (Brasil, 1964; Brasil, 2000).

Nesse sentido, é necessário construir estratégias adaptativas locais e promover inovações no arcabouço jurídico nacional para que o mercado possa se consolidar. Um exemplo é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que, apesar dos desafios, mantém-se ativo (Santana *et al.*,2017; Lima; Paula,2018; Matos; Menezes, 2019; Schabarum *et al.*,2022).

No caso da Política Nacional de Plantas Mediciniais e Fitoterápicos (PNPMF), o mercado público previu a aquisição de plantas medicinais, produtos tradicionais fitoterápicos e medicamentos fitoterápicos de diferentes organizações, com o objetivo de ativar cadeias e arranjos produtivos locais (Brasil, 2006). No entanto, isso nunca se concretizou, mesmo diante de um financiamento que vem ocorrendo desde 2012. O que pode estar acontecendo com esse mercado? Quais são os entraves? Essas são as questões iniciais que nos motivaram a investigar este caso.

Diante do exposto, a pesquisa teve como objetivo identificar os entraves no mercado institucional da Política Nacional de Plantas Mediciniais e Fitoterápicos. Acredita-se que este estudo exploratório pode contribuir para impulsionar o mercado de uma importante política nacional.

## **2—A POLÍTICA NACIONAL DE PLANTAS MEDICINAIS E FITOTERÁPICOS E A SUA CONCEPÇÃO DE MERCADO INSTITUCIONAL**

Plantas medicinais e fitoterápicos vem sendo pautados como objetos de políticas públicas desde 1978 quando na cidade de Alma-Ata a Organização Mundial de Saúde (OMS) alertou para a importância da valorização do conhecimento tradicional sobre o uso de plantas medicinais e a dispensação dos fitoterápicos no Sistema Único de Saúde.

Diante disso, em Alma Ata a OMS recomendou aos seus países-membros o uso das Práticas Integrativas e Complementares (PIC) nos sistemas de saúde (Brasil, 2006). Segundo está orientação, o Brasil em 2006, instituiu a Política Nacional de Plantas Mediciniais e Fitoterápicos aprovada por meio do Decreto Federal número 5.813, de 22 de junho de 2006, que contém 17 diretrizes. Trata-se de uma política de desenvolvimento territorial que integra saúde, meio ambiente, desenvolvimento econômico, social e tem como objetivo a implementação de ações capazes de promover melhorias na qualidade de vida da população brasileira (Brasil, 2006).

A concepção de mercado da política envolve uma ousada integração entre agricultores familiares, pequenas e médias empresas, indústrias nacionais e a estrutura produtiva construída no âmbito do setor público, articulados na forma de arranjos e cadeias produtivas, em uma perspectiva de desenvolvimento territorial (Brasil, 2006; Brasil, 2009).

Com vista a atingir os objetivos da política, foi aprovada, pela Portaria Interministerial nº 2.960, de 9 de dezembro de 2008, o Programa Nacional de Plantas Mediciniais e Fitoterápicos, que prevê financiamento para ativar um mercado institucional na área de plantas medicinais com recursos de diferentes ministérios. No entanto, apenas o Ministério da Saúde, de fato, institucionalizou uma estratégia de financiamento (Brasil, 2009).

Assim, em 2012, o Ministério da Saúde criou três modalidades de alocação de recurso financeiro para apoiar a inserção de Plantas Medicinais e Fitoterápicos no SUS: o apoio à Assistência Farmacêutica em Plantas Medicinais e Fitoterápicos (AF em PMF); a estruturação, consolidação e fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs), o desenvolvimento e registro de fitoterápicos da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Brasil,2009; Pinheiro,2023).

Na modalidade de Apoio à Assistência Farmacêutica em Plantas Medicinais e Fitoterápicos, os municípios devem estruturar uma Farmácia de Manipulação (FM) ou uma Farmácia Viva (FV) vinculado a sua estrutura administrativa. Assim, o município que escolher essa modalidade pode considerar em seu plano de trabalho três eixos de atuação: manipulação, dispensação e capacitação. A manipulação é opcional, sendo obrigatória a dispensação e a capacitação (Brasil,2009; Pinheiro, 2023).

Na modalidade de Arranjos Produtivos Locais, compreendem-se aglomerações de empreendimentos de um mesmo ramo, localizadas em um mesmo território, que mantêm algum nível de articulação, interação e aprendizado entre si e com os demais atores locais (Brasil,2006). Nessa modalidade, o município desenvolve os seguintes eixos: articulação, cultivo, manipulação ou fabricação de fitoterápicos, dispensação e capacitação.

Por fim, a terceira modalidade é específica para apoiar laboratórios públicos oficiais que pretendem desenvolver ou registrar Medicamentos Fitoterápicos da lista RENAME, ou um Produto Tradicional Fitoterápico (Pinheiro,2023).

### **3 – METODOLOGIA**

A pesquisa é do tipo qualitativa e exploratória (Gil, 2008). Os dados foram obtidos a partir das atas do Comitê Nacional de Fitoterapia e, de forma complementar, no portal de transparência do Ministério da Saúde e nos portais de transparência de algumas prefeituras que ativaram momentaneamente o mercado institucional.

O Comitê Nacional de Fitoterapia foi instituído pela Portaria Interministerial nº 2.960/2008 e é coordenado pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (SCTIE/MS). O comitê é formado por representantes de ministérios e da sociedade civil, com a atribuição de avaliar e monitorar a implementação da política e do programa de Plantas Medicinais e Fitoterápicos.

A primeira reunião ordinária do comitê ocorreu em 29/09/2009. Já o primeiro edital para apoio financeiro de APL foi lançado em 26 de abril de 2012; por isso, delimitou-se a análise a partir dessa data. Foram consultadas as seguintes atas: 3ª reunião extraordinária do dia 03/07/2012, 8ª reunião ordinária do dia 08/08/2012, 9ª reunião ordinária do dia 05/12/2012, 10ª reunião ordinária do dia 03/04/2013, 11ª reunião ordinária do dia 20/08/2013, 12ª reunião ordinária do dia 03/12/2013, 14ª reunião ordinária do dia 09/04/2015 e 16ª reunião ordinária do dia 17/11/2015; totalizando oito atas consultadas.

Organizaram-se os discursos das atas em três categorias de atores: atores sociais (representantes de empreendimentos da fitoterapia popular e movimentos sociais); atores econômicos (representantes de empresas e indústrias farmacêuticas); e atores institucionais (prefeitura, ministérios, academia, entre outros).

Como estratégia de análise dos dados, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo de Bardin (1977). A partir das leituras das atas e dos dados do portal da transparência, foram identificadas três categorias que revelam entraves: burocracia, preço e financiamento de arranjos produtivos locais. O quadro (1) a seguir apresenta as categorias de análise e suas descrições.

Quadro – 1 Categorias de análises e descrições

<b>Categorias de análises</b>	<b>Descrições</b>
Burocracia	Entraves relacionados tanto à comercialização entre prefeituras e empresas locais quanto ao uso dos recursos recebidos pelas prefeituras do Ministério da Saúde.
Preço	É o valor pago pela administração pública a empresas, associações ou cooperativas que comercializam fitoterápicos com as secretarias de saúde.
Financiamento	Trata-se especificamente dos recursos da fitoterapia liberados a partir de editais, uma estratégia utilizada pelo Ministério da Saúde para apoiar os Arranjos Produtivos Locais.

Fonte: elaborado pelos autores.

#### **4 – RESULTADO E DISCUSSÃO**

##### **Os entraves da burocracia no mercado institucional da fitoterapia brasileira**

Os representantes de empreendimentos da fitoterapia popular mostram em seus discursos registrados nas atas, que a burocracia dos processos licitatórios e os baixos preços pagos pelas prefeituras aos Produtos Tradicionais Fitoterápicos, são entraves para as suas permanências no mercado institucional.

“[...] Falou da **burocracia, do preço baixo**, dos produtos **licitados**, dos poucos agricultores certificados e disse, ainda, que não está valendo participar das licitações apenas com **drogas vegetais**.” (11<sup>a</sup> reunião ordinária-representante de empreendimentos da fitoterapia popular, *grifo nosso*).

O Quadro 2 comprova o aspecto burocrático relatado no discurso acima, ao listar itens complexos solicitados aos empreendimentos da fitoterapia popular, os quais condicionam a sua participação nos processos licitatórios.

Quadro 2- burocracias para empreendimento da fitoterapia participarem de licitação

Nº	Descrição da burocracia
01	Declaração de notificação simplificada para drogas vegetais conforme RDC 10 de 2010, emitida pela ANVISA e publicada no Diário Oficial.
02	Declaração de notificação por produto/empresa emitida pela ANVISA.
03	Certificação de responsabilidade Técnica emitida pelo Conselho Regional de Farmácia (CRF)
04	Licença sanitária emitida pela vigilância sanitária do município sede da licitante
05	Autorização de funcionamento da empresa AFE (Autorização de Funcionamento da Empresa), emitida pela ANVISA publicada em Diário Oficial
06	Álvara de licença do Município sede
07	Licença Ambiental
08	Certificado de fornecedor qualificado como produtor orgânico
09	Laudo técnico: Análise de controle qualidade (característica organolépticas, perda por dessecação-umidade, teor de cinzas, contagem total de bactérias mesófilas, contagem total de fungos, pesquisa de patógenos (Salmonella sp, Estaphylococcus aureus, Pseudomonas aeruginosas, Escherichia coli, contagem total de enterobactérias).
10	O produto será entregue em embalagem individuais de 25 a 50 gramas conforme solicitação da contratante.

Fonte: Portal de transparência de pato Bragado (pregão presencial nº 124/2013).

Essas exigências são as mesmas para uma grande indústria de medicamento que comercializa com as prefeituras. Dos dez itens do quadro (2) quatro envolve algum tipo de custo ao produtor, um desembolso nem sempre é possível para a grande maioria de pequenos empreendimentos brasileiros.

Isso evidencia a ausência de estratégias institucionais adaptativas capazes de dar sustentabilidade a um novo mercado, cujo objetivo é a inclusão socioprodutiva de atores sociais. Esse fenômeno também foi identificado por Santana *et al.* (2017) em Ananindeua-PA, ao entrevistar produtores que participam do Programa de Aquisição de Alimentos.

A norma de licitação que norteou tal processo, a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 surgiu no contexto do neoliberalismo do governo Fernando Affonso Collor de Mello e sancionada após o seu *impeachment* por Itamar Franco. A ideia na época era burocratizar o processo de compra pela administração pública para evitar desvio de recursos públicos e com isso garantir o equilíbrio fiscal do Estado (MIGUEL, 2015).

No entanto, as experiências de mercado institucional têm demonstrado que não adianta somente apelar para o mecanismo de inexigibilidade de licitação previsto nessa lei. Isso porque inexigibilidade de licitação não significa ausência de burocracia; pelo contrário, às vezes isso até a aumenta, pois a administração pública precisa se respaldar juridicamente quanto aos motivos para a dispensa desse procedimento. Isso envolve todo um arranjo institucional previsto não apenas na Lei de Licitações, mas também em outras normativas inerentes à administração pública.

Isso é uma dificuldade enfrentada, por exemplo, pelos agricultores familiares do Vale do Ribeira Paulista que participam do PAA, os quais afirmam que o “[...] enrijecimento das normas para obtenção da DAP, a qual requer documentos que comprovem a propriedade ou a utilização do imóvel, comprovante de residência e relatório com o rendimento bruto dos últimos 12 meses oriundo da atividade agrícola.” (Lima; Paula, 2018 p.153).

Nesse sentido, além dos custos documentais explícitos, é possível observar a necessidade de uma estrutura administrativa capaz de atender a todas essas exigências legais, o que envolve a presença de administradores, contadores, entre outros

profissionais com habilidades no campo do orçamento público, licitações e legislações específicas na área da saúde. Uma estrutura de que os empreendimentos de menor porte não dispõem.

### Os entraves do preço dos fitoterápicos e suas implicações no desenvolvimento territorial

O Quadro 3 mostra uma licitação entre um empreendimento da fitoterapia popular e a prefeitura de Pato Bragado-PR e confirma o discurso em ata do preço baixo pago aos produtos da fitoterapia popular.

Quadro-3 drogas vegetais notificadas adquiridas

Nome popular	Quantidade em gramas	Preço por embalagem de 25 Gramas	Valor Total
Calêndula	7.500	R\$ 2,67	R\$ 799,50
Espinheira Santa	10.000	R\$ 1,75	R\$ 700,00
Guarana	10.000	R\$ 3,57	R\$ 1.428,00
Camomila	10.000	R\$ 2,50	R\$ 1.000,00
Carqueja	10.000	R\$ 1,25	R\$ 500,00
Cavalinha	12.500	R\$ 1,25	R\$ 625,00
Chapéu de Couro	12.500	R\$ 1,25	R\$ 625,00
Macela	7.500	R\$ 2,10	R\$ 630,00
Capim Limão	12.500	R\$ 2,38	R\$ 1.190,00
<b>TOTAL</b>			<b>R\$ 7.497,50</b>

Fonte: contrato nº 244/2013-pregão presencial nº 124/2013.

Observa-se no quadro (3), que o Laboratório Yanten venceu a licitação 124/2013 para fornecer drogas vegetais notificadas-chás no valor global de 7.497,50 (sete mil, quatrocentos e noventa e sete e cinquenta centavos). Um valor muito abaixo, considerando os custos de produção de um fitoterápico (Pinheiro, 2023) e os custos com a burocracia supracitada no quadro 2. Isso mostra que há no mercado institucional uma falta de valorização dos produtos da fitoterapia popular/tradicional, o que está em desacordo com as diretrizes de valorização previstas na Política Nacional de Plantas Mediciniais e Fitoterápicos (Brasil, 2006).

Isso ocorre porque as diretrizes da política nacional são ancoradas na ideia do desenvolvimento territorial (PECQUEUR, 2005). Nessa perspectiva, o preço deve ser calculado não somente levando em consideração o custo, mas também o valor simbólico ou a identidade territorial do ativo, por exemplo, como ocorre nos produtos que possuem Indicação Geográfica (DALLABRIDA, 2012).

Porém, ter esse valor simbólico agregado ao preço, no caso da fitoterapia, exige novos arcabouços legais na área de compras públicas, pois o arcabouço jurídico da licitação está ancorado na perspectiva economicista de desenvolvimento, na qual deve-se pagar o menor preço de mercado possível, identificado a partir das pesquisas de pelo menos três cotações.

Assim, na perspectiva economicista vigente no mercado institucional, empreendimentos mais estruturados e capazes de produzir fitoterápicos de maior complexidade conseguiram obter maiores receitas. Para ilustrar essa situação, utiliza-

se a experiência do município de Pato Bragado, onde a empresa Bombonato & Liberato Ltda (Art Vida Farmácia de Manipulação) venceu as licitações nº 128/2013 e nº 174/2013 para fornecer medicamentos fitoterápicos magistrais, com valores respectivos de R\$ 64.070,72 (sessenta e quatro mil, setenta reais e setenta e dois centavos) e R\$ 33.430,95 (trinta e três mil, quatrocentos e trinta reais e noventa e cinco centavos), conforme informações do Quadro 4.

Quadro 4-Aquisição de Medicamentos Fitoterápicos Magistrais

Nome popular	Posologia	Quant	V.Unt	VT
Alcachofra	Extrato seco (12:1) 500mg dia	4.000.000	0,00093	3.724,00
Alcaçuz	Extrato seco padronizado 4%: 400mg 2 a 3x dia	400.000	0,0007	R\$ 280,00
Babosa	Gel mucilaginoso (concentrações de 50% a 70%) – 30 gramas	600	0,336	R\$ 201,60
Calêndula	Crems e ungüentos a 10% - 30 gramas	600	0,28	R\$ 168,00
Calêndula	Tintura a 10%	1.000	0,14	R\$ 140,00
Capim Limão	Tintura (1:8, etanol 35%)	1.000	0,105	R\$ 105,00
Camomila	Pó encapsulado 2 a 4 gramas	8.000	0,126	R\$ 1.008,00
Camomila	Tintura (1:5, 45% etanol) 3 a 10ml 3x dia	1.000	0,1876	R\$ 187,60
Carqueja	Extrato seco: 600 a 800mg	6.400.000	0,00085	R\$ 5.465,60
Cavalinha	Extrato seco (5:1, 400 a 1000mg/dia)	9.000.000	0,00055	R\$ 4.914,00
Espinheira Santa	Extrato seco 10:1, 300 a 600mg/dia	4.800.000	0,00087	R\$ 4.179,84
Pfáfia (Ginseng Brasileiro)	Extrato seco 400 a 500mg/ 2x dia	1.500.000	0,00071	R\$ 1.071,00
Hortelã	Tintura 20% 5 a 20ml/dia	800	0,105	R\$ 84,00

Hipérico	Extrato seco padronizado 0,3% - hipericina, 600 a 900 mg/dia	2.700.000	0,00088	R\$ 2.362,50
Malva	Tintura 20%	800	0,105	R\$ 84,00
Melissa (Erva Cidreira)	Tintura 1:5, etanol 70%, 25 a 30 gotas	1.000	0,322	R\$ 322,00
Pata de Vaca	Tintura 20% - 10 a 15ml dia	800	0,105	R\$ 84,00
Salvia	Extrato seco 5:1, 180 a 360mg 3x dia	2.880.000	0,00116	R\$ 3.346,56
Transagem	Tintura 1:5, 50 a 100gotas de 1 a 3 x dia	800	0,105	R\$ 84,00
Unha de Gato	Extrato seco padronizado 300 mg	240.000	0,00093	R\$ 223,44
Valeriana	Extrato seco 5:1, 300 a 500mg de 2 a 3x dia	980.000	0,03677 R	R\$ 36.035,58
<b>TOTAL</b>				<b>R\$ 64.070,72</b>

Fonte: contrato 245/2013-pregão 128/2013.

Assim, essa lógica economicista induz também uma desigualdade no acesso ao mercado institucional, onde empreendedores menos empoderados do ponto de vista de sua estrutura administrativa, independentemente de sua contribuição ao desenvolvimento territorial, obtêm menor receita do que aqueles de maior capacidade produtiva e administrativa.

A burocracia não é observada apenas na relação de compra e venda, mas no âmbito das próprias secretarias de saúde que recebem o dinheiro fundo a fundo para aplicar nos Arranjos Produtivos Locais e que encontram dificuldade de realizar tal procedimento. Sobre isso há o relato de um ator social e de um ator econômico.

Em Diorama, a pesar do recurso ser aprovado e o recurso repassado muito rapidamente, tem até hoje, grandes dificuldades na execução do projeto, para que ele seja realmente um arranjo produtivo local-dificuldades desde o início, por ser um momento eleitoral, pela **burocracia para se utilizar o recurso fundo a fundo**, por ser pequena a equipe na secretaria de saúde, por causa do atraso do cultivo por falta de combustível e equipamento. (Ator Social-12<sup>a</sup> Reunião Ordinária, *grifo nosso*).

O diagnóstico já está muito claro-que não dá para passar, para uma Secretaria Municipal de Saúde, a execução de um arranjo produtivo local, por não ser preocupação de uma secretaria de saúde desenvolver uma indústria local, uma produção local. Entende que **precisa ser encontrada outra forma de repasse desses recursos** para o município, por exemplo, para as

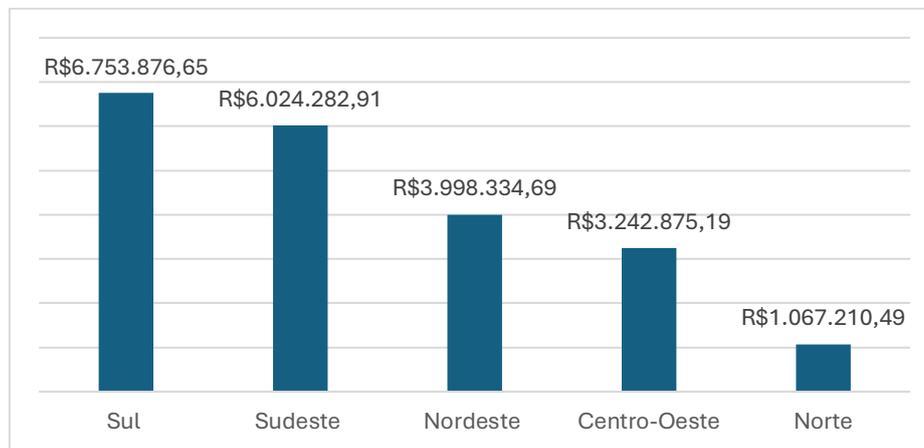
instituições privadas, que são mais ágeis. Contou que em Botucatu foi gasto muito pouco recurso público, porque a aprovação **da Câmara Municipal demorou sete a oito meses**. (Ator econômico-12<sup>a</sup> reunião ordinária, *grifo nosso*).

O relato dos atores evidencia a dificuldade que enfrentam em relação à programação dos recursos recebidos nos instrumentos de planejamento relacionados à saúde: Plano de Saúde (PS), Plano Plurianual (PPA), Programação Anual de Saúde (PAS), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (Brasil, 2012; Brasil, 1964; Brasil, 2000).

### Os entraves do financiamento dos Arranjos Produtivos Locais de fitoterapia

No entanto, enquanto em alguns municípios a reclamação é a respeito da burocracia para utilizar os recursos, outros, principalmente os localizados na região Norte, nem sequer receberam recursos para apoiar os seus APLs. A figura 1 a seguir evidencia uma desigualdade na alocação dos recursos para a estruturação dos APLs.

Figura 1-Recurso para estruturação de Arranjos Produtivos Locais



Fonte: elaborado pelos autores com dados do MS (2012-2015).

De acordo com a Figura 1, entre 2012 e 2015, quando foram lançados editais de APLs, foram alocados R\$ 21.086.579,93 (vinte e um milhões, oitenta e seis mil, quinhentos e setenta e nove reais e noventa e três centavos). Juntas, as regiões Sul e Sudeste conseguiram captar 61% desse recurso.

Um dos fatores que explicam essa desigualdade é que as regras dos editais foram construídas priorizando a capacidade administrativa municipal para gerir os recursos financeiros e sua capacidade de oferecer uma contrapartida, a depender do valor recebido. No entanto, os municípios da região Norte apresentam dificuldades administrativas em gerir recursos fundo a fundo e, principalmente, não possuem o valor da contrapartida exigido nos editais (Pinheiro, 2023).

Essa concentração de recursos é incoerente com as diretrizes da política, que, em seus diagnósticos, identificou um grande potencial para ativar um mercado na região Norte, considerando as potencialidades da biodiversidade da Amazônia (Brasil, 2006). Além disso, 2015 foi o último ano em que houve financiamento para os APLs; os editais posteriores passaram a ser exclusivamente voltados para a estruturação de Farmácias Vivas, sob responsabilidade das secretarias de saúde.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo identificar os entraves no mercado institucional da Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos. Foram identificadas três categorias analíticas que revelam esses entraves: burocracia, preço e financiamento, as quais agregam cada uma dois tipos de dificuldades. No que diz respeito à burocracia, identificou-se uma dificuldade dos empreendimentos de fitoterapia popular em atender todas as exigências dos processos licitatórios.

Além disso, as próprias secretarias enfrentam dificuldades para utilizar os recursos recebidos do Ministério da Saúde, devido à complexidade das regras de repasse fundo a fundo. O preço revela uma falta de valorização dos produtos fitoterápicos tradicionais e uma desigualdade de acesso ao mercado entre pequenos produtores e aqueles com maior capacidade produtiva e administrativa. Além disso, o financiamento demonstrou uma desigualdade na alocação de recursos federais para os Arranjos Produtivos Locais (APL), assim como uma interrupção no financiamento para esses arranjos a partir de 2015.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e insumos Estratégicos. Departamento de Assistência Farmacêutica. **Política Nacional de Plantas medicinais e fitoterápicos**. Brasília, 2006. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_fitoterapicos.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf).
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e insumos Estratégicos. Departamento de Assistência Farmacêutica. **Programa Nacional de Plantas medicinais e fitoterápicos**. Brasília, 2009. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/programa\\_nacional\\_plantas\\_medicina\\_is\\_fitoterapicos.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/programa_nacional_plantas_medicina_is_fitoterapicos.pdf).
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas**. Brasília: DOU de 04/05/2000.
- BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. **Regulamenta O § 3º do art. 198 da Constituição Federal**. Brasília: DOU de 16/01/2012.
- BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos**. Brasília: DOU de 23/03/1964.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70 Ltda, 1977.
- DALLABRIDA, V. R. Território e Desenvolvimento Sustentável: Indicação Geográfica da Erva-Mate de Ervais Nativos no Brasil. **Informe GEPEC**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 42–59, 2012. DOI: 10.48075/igepec.v16i1.5095. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/5095>. Acesso em: 29 dez. 2024.
- GIL, A.C. **Método e técnicas de pesquisa social**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, V.L.K; PAULA, N.M. **O programa de aquisição de alimentos no vale da ribeira:** avanços sociais e fragilidades institucionais. IGepec, Toledo, v.22, n.2, p.140-158, jul./dez.2018. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/21004>.

MATOS, M.M.S; MENEZES, S.S.M. **Efeitos do mercado institucional Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE no fortalecimento da Agricultura familiar camponesa em Itapicuru/BA.** RevistaGEOgrafiasv. 15, n. 2, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/geografias/article/view/19888/30277>.

MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. **Licitação-Passado, presente e futuro.** Fórum de Contratação e Gestão Pública. FCGP, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, p.41-49, fev.2015. Disponível: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2015/04/licitacao-passado-presente-futuro.pdf>. Acesso em 12/11/2019.

PINHEIRO, A.C. **Ativação do potencial bioeconômico das plantas medicinais amazônicas:** uma proposta para Marapanim-PA à luz das experiências coletivas da Etnofarmácia (Tese), PPGEDAM/ UFPA, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/16072>.

PECQUEUR, Bernard. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem do processo de desenvolvimento para as economias do Sul. **Raízes**, Campina Grande, v. 24, n. 01, p. 10–22, jan./dez, 2005.

SANTANA, A.C; SEQUEIRA, G.R; OLIVEIRA, C.M; GOMES, S.C. **Mercado Institucional e agricultura urbana e periurbana em curuçambá, Ananindeua, Pará:** oportunidade e desafios. G&DR•v. 13, n. 1, p. 316-338, jan-abr/2017, Taubaté, SP, Brasil. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/2742>.

SCHABARUM, J.C; PLEIN, C; BASSO, D. **O papel do cooperativismo no programa nacional de alimentação escolar no município de Guarapuava/PR.** IGepec, Toledo, v.26, n.1, p.313-329, jan./jun.2022.

Recebido em 29/10/2024.

Aceito em 30/04/2025.