

**POLÍTICA PÚBLICA DE
REGIONALIZAÇÃO PARA INCLUSÃO
DA CASTANHA-DA-AMAZÔNIA
NA MERENDA ESCOLAR
NO ESTADO DO AMAZONAS**



PAULO R. M. MONTEIRO BRESSAN

PAULO ROBERTO MELONI MONTEIRO BRESSAN

**POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO PARA
INCLUSÃO DA CASTANHA-DA-AMAZÔNIA NA
MERENDA ESCOLAR NO ESTADO DO AMAZONAS**

1ª Edição

Cacoal-RO
2019





**EDITORA
BRESSAN MONTEIRO**

A Editora Bressan Monteiro, fundada em 2018, é uma editora voltada para autores independentes que desejam publicar monografias, TCCs e artigos, em todas as áreas do conhecimento em formato digital, sempre buscando a forma mais simples e prática possível, através da Internet no www.editorabm.com.br.

Todos os direitos reservados ao autor. Nos termos da Lei que resguarda os direitos autorais, o autor optou pela licença de Atribuição-SemDerivações 4.0 Internacional.



A Editora Bressan Monteiro se responsabiliza pelos vícios do produto no que concerne à sua edição. Nem a editora, nem o autor assumem qualquer responsabilidade por eventuais danos ou perdas a pessoa ou bens, decorrentes do uso da presente obra.

Capa

Paulo R. M. Monteiro Bressan

Produção Digital

Editora Bressan Monteiro

Serviços Bibliotecários

Sheila da Cunha Alves

Bibliotecária CRB 2/1403

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B843p Bressan, Paulo Roberto Meloni Monteiro
Política pública de regionalização para inclusão da Castanha-da-Amazônia na merenda escolar no estado do Amazonas / Paulo Roberto Meloni Monteiro Bressan. – Cacoal: Bressan Monteiro, 2019.

125 p.; Il.

ISBN: 978-85-85329-02-0

1. Políticas Públicas Castanha-da-Amazônia. 2. Estado do Amazonas. 3. Desenvolvimento regional. I. Título.

CDU 658:351 (811.3)

Sumário

1	Apresentação.....	5
1.1	Problematização.....	8
1.2	Objetivos	10
1.3	Justificativa e Relevância do Estudo	11
2	Referencial Teórico-Empírico	15
2.1	O Contexto da Gestão Pública.....	15
2.2	Formulação e Análise de Políticas Públicas.....	24
2.2.1	Análise das Políticas Públicas	31
2.3	A Contextualização da Amazônia e o Produto Florestal não-Madeirável (PFNM) da castanha-da-Amazônia	40
3	Procedimentos Metodológicos.....	51
3.1	Dimensão da Pesquisa.....	53
3.2	Coleta de Dados	54
3.3	Tabulação, Interpretação e Análise dos Dados	57
3.4	Análise de Políticas Públicas	58
4	Resultados e Discussão	63
4.1	Preceitos legais sobre a produção agroextrativa na Política Pública do Programa de Regionalização da Merenda Escolar (PREME) no estado do Amazonas.....	64
4.2	Os Órgãos responsáveis pela execução do PREME e demais atores deste programa	68
4.3	Os municípios do Amazonas fornecedores de Castanha-da-Amazônia para merenda escolar	80
4.4	Análise do meio ambiente da Política Pública do Programa de Regionalização da Merenda Escolar (PREME) no	

Estado do Amazonas.....	87
4.5 Avaliação do processo de implementação e acompanhamento desta Política Pública.....	100
5 Considerações Finais	108
6 Referências	113
Anexos.....	122
ANEXO A - Lei Estadual Ordinária nº 3.454/2009/AM	122

1 Apresentação

As Políticas Públicas podem ser compreendidas como um conjunto de atos unificados por um fio condutor que os une ao objetivo comum de empreender ou prosseguir com um determinado projeto governamental (MELLO, 2010), sendo que estas políticas revelam o que os governos fazem e que diferença faz uma política. Portanto analisar sua aplicação é descrever as causas e consequências da ação dos governos (DAGNINO e COSTA, 2013).

Neste sentido, a Constituição Federal do Brasil de 1988, prevê as intervenções no domínio econômico e social pelo Poder Público. Com isso estabeleceu um compromisso com a melhoria das condições sociais da população e sua harmonização no País. Esta premissa busca a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, quer como objetivo fundamental da República quer como um dos princípios da ordem econômica segundo as ponderações de Mello (2010). Com base nestes preceitos, sendo o autor, cabe ao Estado promover o desenvolvimento regional e dos produtores locais.

Sobre isto Cortez (2011) pondera que as políticas dos governos Federal e Estadual são importantes para o fomento de qualquer atividade e desenvolvimento das regiões. Assim, visando promover o desenvolvimento regional do Amazonas e alinhado ao texto constitucional, a Assembleia Legislativa do Estado aprovou a Lei Ordinária Estadual nº 3.454/2009 e o governo do Estado sancionou-a, resultando na Política Pública de Regionalização da Merenda Escolar.

Esta Lei regulamentou o Programa de Regionalização da Merenda Escolar - PREME no Estado do Amazonas. Dentre os

objetivos previstos nesta Política estão os estímulos ao aumento da produção regional hortifrutigranjeira, florestal, extrativista e agroindustrial. Nesse Programa são prescritos a utilização pela PREME-AM diversos itens de produtos agroextrativistas locais, em uma demonstração de esforço no fortalecimento da produção das comunidades extrativistas do Amazonas.

No grupo de produtos agroextrativistas, encontram-se os Produtos Florestais Não-Madeiráveis (PFNM's), que podem ser compreendidos como recursos provenientes das florestas nativas, dos sistemas agroflorestais e das plantações incluindo plantas medicinais e de uso alimentício (PEDROZO *et al.*, 2011), tendo como exemplo: diversas frutas, castanhas, resinas, látex, óleos essenciais, fibras, forragem, fungos, fauna e madeira para a fabricação de artesanatos, sendo a Floresta Amazônica o repositório e espaço de extração da matéria prima para a oferta desses produtos. Entre eles, encontra-se a Castanha-da-Amazônia, uma amêndoa oriunda da castanheira (*Bertholletia Excelsa*). No aspecto mercadológico também essa amêndoa é conhecida como Castanha-do-Pará ou Castanha-do-Brasil. Neste trabalho será utilizada a terminologia Castanha-da-Amazônia.

Na região Amazônica, a exploração da Castanha-da-Amazônia constitui uma atividade econômica realizada pelas comunidades tradicionais rurais e é um dos mais importantes produtos de exportação do Estado do Amazonas (GOVERNO DO AMAZONAS, 2005) e este PFNM tem expressiva participação na cadeia extrativista em diversos municípios do Estado (CAVALCANTE *et al.*, 2011). A produção nacional em 1999 foi de 51.195 toneladas, sendo 25,50% produzido apenas no Amazonas, e em 2002 produziu-se no Brasil 27.389 t e sendo 32,80% no Amazonas (GOVERNO DO AMAZONAS, 2005). Em 2014 a produção brasileira foi de 37.499 t (IBGE, 2016).

Embora a exploração deste PFNM seja importante para

as comunidades regionais e para a cadeia extrativa no estado do Amazonas, a sua produção reduziu, e por isso necessita da intervenção Estatal para fomentar este ramo econômico e oferecer condições às comunidades envolvidas.

Um dos desafios na Amazônia é a implementação de políticas públicas que venham alterar a forma econômica vigente desta região, em que a exploração é realizada de forma predatória e acarretam pesados ônus socioeconômicos e ambientais, para um modelo que busca uma justiça social, reduzindo a destruição da floresta e tenha o uso racional do meio ambiente de forma conservacionista (CAVALCANTE *et al.*, 2011), ao que Pedrozo *et al.* (2011) atribui a falta de políticas públicas de apoio e valorização da produção dos PFNM's.

Diante da realidade exposta por Cavalcante *et al.* (2011) e Pedrozo *et al.* (2011) a respeito das políticas públicas no estado do Amazonas, faz-se necessário analisar as políticas públicas neste Estado, em especial as que envolvam ou causem reflexos na Cadeia Produtiva da Castanha-da-Amazônia. Compreende-se a análise de políticas públicas, conforme Easton (1957; 1970), como uma apresentação com um enfoque nos processos em oposição às instituições e as estruturas, no qual há demandas e apoios (*input*) que estão em um dado contexto da política pública e o cenário a qual está inserida, o que são convertidos em saídas (*output*), nos termos da Teoria dos Sistemas. Desta forma os *outputs* geram novos *inputs* que dão origem a outros *outputs* (DAGNINO e COSTA, 2013).

Assim, analisar as políticas públicas permite compreender as questões citadas por Cavalcante *et al.* (2011) e Pedrozo *et al.* (2011) bem como outros autores, que caracterizam um dos diversos problemas sociais existentes no estado do Amazonas.

1.1 Problemática

O agroextrativismo consiste em uma atividade de subsistência que pode gerar excedente para comercialização. Esta atividade tem desencadeadas diversas discussões envolvendo a exploração predatória, a demanda de mercado, a domesticação, a sintetização, a biopirataria, a biodiversidade, a biotecnologia, o manejo sustentável, a preservação ambiental dentre outras questões relacionadas a floresta amazônica (CAVALCANTE *et al.*, 2011). Parece ser necessário que haja a inversão dos valores que visam à substituição da floresta por sistema que se tradicionalizou como rentáveis em outras regiões, a exemplo da pastagem, por valores que visem à manutenção do ecossistema original. Buscam explorar seu potencial natural, como é caso, por exemplo, da exploração de Castanha-da-Amazônia que visa à preservação das castanheiras e de todo meio ambiente ao qual estão inseridas.

A Castanha-da-Amazônia tem seu processo produtivo em 06 estados da Região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima), no entanto, a exploração deste produto no estado do Amazonas iniciou, nas comunidades extrativistas, após a queda da produção da borracha no início do século XX e se mantém ativa (CORTEZ, 2011), tornando-se um importante produto aos povos da floresta. Embora a produção deste PFM seja pouco expressiva para economia nacional, são fundamentais para a sobrevivência das comunidades tradicionais ou mesmos agroextrativistas locais (PEDROZO *et al.*, 2011).

Pode-se observar que com o aumento das exportações da Castanha-da-Amazônia, este ganhou valor e atingiu novos mercados, pois é uma das mais importantes espécies de exploração agroextrativista nacional, colocando-o o Brasil como segundo exportador mundial da Castanha-da-

Amazônia. No qual quase toda produção deste PFNM vem das áreas nativas dos estados do Amazonas, Acre e Pará (LINS, 2015), com reconhecido valor tanto para os povos tradicionais, como para os exportadores.

Como é o caso do estado do Amazonas que em 1990 ocupava o posto de 3º produtor regional de Castanha-da-Amazônia, chegando em 2002 a ser o maior produtor, mas nesse período houve uma queda na extração deste PFNM nos estados, sendo que no Amazonas a redução foi de 45% no Amazonas (GOVERNO DO AMAZONAS, 2005) passando de 13.059 t em 1990 a 12.901 t em 2014, tendo um pico na produção de 16.039 t em 2010 e quando ocupou a posição de maior produtor, 2002, extraiu 8.985 t em 2002.

Reconhecendo que essa produção beneficia um segmento da sociedade amazonense que vivem em comunidades isoladas no Estado do Amazonas, a Assembleia Legislativa do Estado aprovou a Lei Ordinária Estadual nº 3.454/2009 e o Governo do Amazonas sancionou-a, criando o Programa de Regionalização da Merenda Escolar - PREME no estado do Amazonas. Dentre os objetivos previstos nesta Política estão os estímulos ao aumento da produção regional hortifrutigranjeira, florestal, extrativista e agroindustrial. Nesse programa são prescritos diversos itens de produtos agroextrativistas locais, em uma demonstração de esforço no fortalecimento da produção das comunidades do Amazonas.

Neste sentido, verifica-se nos dados do Governo do Estado do Amazonas, que o Programa PREME, em 2014, movimentou cerca de 30 milhões de reais com a aquisição de 5,95 t de produtos regionais, beneficiando 1.092 escolas estaduais e municipais, contemplando cerca de 770 mil alunos (GOVERNO DO AMAZONAS, 2014). Como executores do programa, a Secretaria Estadual de Educação SEDUC-AM, incorporou os 50 produtos regionais na merenda escolar,

enquanto que a Secretaria Municipal de Educação SEMED incluiu 21 destes, estando presente itens como batata doce, cenoura, cheiro verde, carne bovina, piraruru, queijo frescal, arroz tipo 1, laranja, tangerina, entre outros. Como fornecedores destes produtos estão cadastrados no PREME: 60 cooperativas e associações; 75 agroindústrias; e 14.535 produtores. No entanto, não há dados disponibilizados sobre a participação individual de cada PFNM no Programa PREME, somente dados consolidados.

Destaca-se que a legislação não prevê um percentual de participação de cada um dos produtos inseridos na PREME, fazendo somente uma previsão legal para que estes produtos façam parte da merenda escolar na rede pública de ensino dentro do Estado. Desse modo, as escolhas dos Gestores Públicos para comprar cada um dos produtos que compõem a lista da PREME, ocorrem anualmente, por ocasião do planejamento sobre a execução do Programa. Considerando a pertinência desta política, esta pesquisa visa responder de que forma ocorre a inclusão do produto Castanha-da-Amazônia na merenda escolar no estado do Amazonas.

Com vistas a responder tal questionamento, foram definidos objetivos gerais e específicos, os quais encontram-se a seguir.

1.2 Objetivos

O objetivo principal é descrever o processo de inclusão da Castanha-da-Amazônia na merenda escolar no estado do Amazonas, a partir da análise da Política Pública do Programa de Regionalização no Estado do Amazonas (PREME-AM) considerando a abordagem teórica de Easton (1957; 1970) e Dagnino e Costa (2013).

Definindo os específicos como:

- 1) Descrever os preceitos legais sobre a produção agroextrativa

e em particular o PFM Castanha-da-Amazônia na Política Pública do Programa de Regionalização da Merenda Escolar (PREME) no estado do Amazonas;

2) Relacionar os Órgãos do Governo do Amazonas responsáveis pela execução do PREME e os procedimentos de escolha do produto agroextrativo;

3) Verificar quais os municípios do Amazonas fornecedores de Castanha-da-Amazônia para merenda escolar, sua produção e produtos derivados.

4) Avaliar o processo de implementação e acompanhamento desta Política Pública.

1.3 Justificativa e Relevância do Estudo

O Governo do estado do Amazonas (2005) considera que a pesquisa é fundamental para o desenvolvimento da atividade agroextrativa, dizendo que chega a ser um dos gargalos da produção de Castanha-da-Amazônia no Estado, uma vez que faltam pesquisas no desenvolvimento de tecnologia para essa Cadeia Produtiva e que são poucos os estudos realizados pelas instituições de pesquisas como INPA, Universidade Federal do Amazonas e EMBRAPA.

Visando contribuir para o entendimento do processo de inclusão de produtos agroextrativistas na merenda escolar, a partir de uma política pública, esta pesquisa se justifica pela geração e compilação de conhecimentos sobre a regionalização dessa política. Como também, dos preceitos teóricos relacionados à Cadeia Produtiva da Castanha-da-Amazônia e ainda, permitindo o aumento de informação no acervo acadêmico.

Estudar esta política também se justifica em função de sua contribuição que vai além de questões econômicas da Cadeia Produtiva da Castanha-da-Amazônia, mas sobretudo pela preservação desta atividade que é determinante para manutenção da floresta e da valorização da cultura destes

povos. Segundo Cavalcante *et al.* (2011) a extração da Castanha-da-Amazônia sempre foi considerada uma alternativa de renda no interior do Amazonas, tendo vinculação com a cultura das populações tradicionais.

O estudo irá contribuir com melhorias no programa da PREME do Amazonas, resultando no fortalecimento da Cadeia Produtiva da Castanha-da-Amazônia, uma vez que ao analisar a política pública podem-se identificar informações para melhoria desta ou elaboração de novas políticas. Assim tanto o Governo quanto os analistas poderão obter subsídios para tomadas de decisão no futuro.

O presente trabalho vincula-se a área de concentração Estratégia e Sustentabilidade e a Linha de Pesquisa Governança, Sustentabilidade e Amazônia vinculada ao Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR) ao qual o pesquisador está credenciado. E ainda, ao projeto Mudanças na Rota da Castanha-da-Amazônia: organizando sustentavelmente as comunidades tradicionais, financiado pelo CNPq e coordenado pelo Centro de Estudo Interdisciplinar em Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (CEDSA)

Assim, busca-se estudar a Política Pública de Regionalização da Merenda Escolar no Estado do Amazonas, criada pela Lei Ordinária Estadual nº 3.454/2009, que inclui em seu bojo a valorização da exploração de PFNM's regionais, incluindo sua produção para consumo nas escolas, além de contribuir, manter com os hábitos e culturas amazônicas, contribuindo para preservação do ecossistema local.

A pesquisa alinha-se com os interesses do pesquisador em realizar pesquisa sobre a atuação estatal e as políticas públicas visando um aprofundamento no conhecimento destes temas, bem como a realização de estudos e análises legislativas, ora optada por estudar a Lei Ordinária Estadual nº

3.454/2009.

Esta pesquisa está estruturada em 6 capítulos. No primeiro é apresentado uma introdução a respeito da pesquisa, contextualizando-o bem como a sua problematização, a justificativa e a relevância que este estudo teve, bem como os objetivos contidos nele.

No capítulo seguinte, são expostas as questões do referencial teórico e empírico da pesquisa, sendo subdividido em 3 partes. No subcapítulo 2.1 é exposto o contexto da gestão pública, ao qual o Estado deve e busca promover o desenvolvimento da sociedade, atendendo as demandas desta sociedade; no 2.2 a formulação da análise e política pública, representando as ações do Estado e como analisar de forma sistêmica esta atuação sendo os preceitos de Easton; e por fim o 2.3 o contexto amazônico e o Produto Florestal Não-Madeirável (PFNM) da Castanha-da-Amazônia.

No capítulo 3 há os procedimentos metodológicos empregados nesta pesquisa, como método utilizado, os levantamentos dos dados e suas fontes, além de como foram analisados.

No capítulo 4 estão as discussões e os resultados da pesquisa, sendo subdividido em 4.1 Preceitos legais sobre a produção agroextrativa na Política Pública do Programa de Regionalização da Merenda Escolar (PREME) no estado do Amazonas, 4.2 Os Órgãos responsáveis pela execução do PREME e demais atores deste programa, 4.3 Os municípios do Amazonas fornecedores de Castanha-da-Amazônia para merenda escolar, 4.4 Análise do meio ambiente da Política Pública do Programa de Regionalização da Merenda Escolar (PREME) no Estado do Amazonas, e 4.5 Avaliação do processo de implementação e acompanhamento desta Política Pública. Esta divisão foi realizada seguindo as divisões dos objetivos específicos.

No capítulo 5 são feitas as considerações finais da pesquisa, expondo algumas conclusões, questões importantes da pesquisa, bem como pontos a serem pesquisados futuramente.

Por fim, são expostas as referências utilizadas para realização desta pesquisa, estando presente as utilizadas no referencial teórico e empírico bem como as fontes de dados secundários.

2 Referencial Teórico-Empírico

A abordagem teórica utilizada nesta pesquisa compreende os estudos voltados à atuação do Estado visando atender as demandas sociais preconizados por Bresser-Pereira (2004, 2008), Cortez (2011), Dagnino e Costa (2013), Dye (2005), Ham e Hill (1993), e Souza (2006); quanto a formulação e análise das políticas pública pauta-se em Bobbio *et al.* (1998), Dagnino e Costa (2013), Dye (2005), Easton (1957, 1968, 1970, 1982), Frey (2000), Grisa (2010), Ham e Hill (1993), Lowi (1972), Rua e Romanini (2013) e Souza (2006).

Utilizou-se também as contribuições teórica-empírica sobre a Amazônia os estudos de Becker (2001), Governo do Amazonas (2005) e de Shanley e Medina (2005); quanto aos Produtos Florestais Não-Madeirável expostas pela FAO (2015) e Shanley e Medina (2005); e especificamente sobre a Castanha-da-Amazônia utilizou-se os trabalhos de Almeida (2015), Cavalcante *et al.* (2011) e Shanley e Medina (2005).

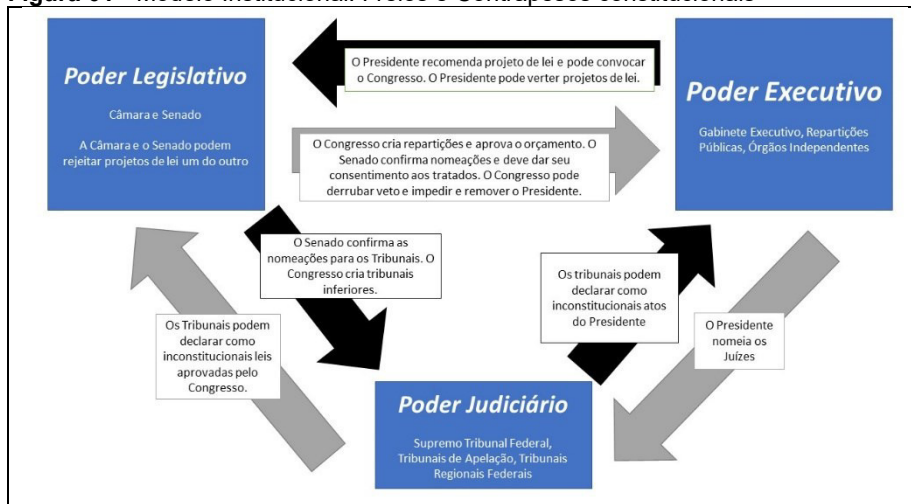
2.1 O Contexto da Gestão Pública

O Estado é a instituição central das sociedades modernas que dá origem às instituições normativas formais e com poder de Estado, enquanto o termo Governo é compreendido como uma entidade formada pelos órgãos superiores que tomam as decisões do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2008). Ham e Hill (1993) expõe que o Estado pode ser definido a partir das instituições que o formam ou mesmo pelas funções que essas instituições desempenham, como o legislativo, incluindo assembleia parlamentar e instituições subordinadas voltadas à elaboração de leis; órgãos executivos, incluindo departamentos governamentais e ministérios; e órgãos judiciais,

principalmente tribunais com a responsabilidade de obrigar ao cumprimento da lei e de aperfeiçoá-la por intermédio de suas decisões e jurisprudências.

A fim de demonstrar a relação existente no Estado por meio das suas instituições Dye (2005) elaborou a figura a seguir, no qual é possível identificar alguns relacionamentos existentes entre as instituições com alguns de seus órgãos, além do sistema de *Checks and Balances* ou sistema de Freios e Contrapesos, que visa manter o equilíbrio e a harmonia entre as Instituições para que nenhuma se sobressaia sobre as demais, conforme pode ser observado na Figura 01 que apresenta casos previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

Figura 01 - Modelo Institucional: Freios e Contrapesos constitucionais



Fonte: Adaptado de Dye (2005, p. 102)

Conforme demonstrado na Figura 01, o Estado é composto por 03 Poderes, sendo estes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. De forma típica, o Poder Executivo fica incumbido de administrar o Estado, por sua vez cabe ao Legislativo à elaboração das leis e ao Judiciário realizar os julgamentos nos casos em que há um desrespeito normativo. Em cada um desses

poderes, há diversos órgãos, que de forma descentralizada exercem as funções típicas de cada Poder, bem como as atípicas quando são de competências de outros poderes. As funções atípicas visam manter o equilíbrio dos Poderes. Assim, quando o Poder Judiciário declara uma lei inconstitucional, ele retira a vigência da Lei, da mesma forma que ao indicar os Juízes o Executivo estará intervindo na administração do Judiciário, e na situação do Legislativo aprovar a Lei orçamentária está impondo limites aos gastos do Executivo, tais funções atípicas visam o equilíbrio do Estado.

Neste sentido, North (1998) faz a analogia de que as instituições formam as regras do jogo e as organizações são os jogadores numa sociedade. Para isso define organização como um grupo de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com uma finalidade. O que para Lameirão (2007) os indivíduos agiriam em um contexto estruturado por normas e procedimentos operacionais que limitam as suas possibilidades de ação.

No entanto, de acordo com Bresser-Pereira (2008) deve haver uma distinção entre as organizações públicas e privadas, a qual esta distinção não está no regime jurídico que está submetida (direito público e privado), mas nos objetivos que a organização adotou, conforme demonstro o Quadro 01. Sendo, que a classificação tradicional é vista como o Direito Público aquele que regula as relações em que o Estado é parte, enquanto o Direito Privado é aquele que disciplina, predominantemente, os interesses particulares (DINIZ, 2009).

Quadro 01 - Tipos de Organizações

ORGANIZAÇÃO	OBJETIVO	REGIME JURÍDICO	EXEMPLOS
Privada	Obter lucro	Direito Civil ou Privado	Empresas Comerciais, Instituições Filantrópicas
Pública Estatal	Interesse público	Direito Público ou Administrativo	Agências, Secretarias
Pública não estatal		Direito Civil ou Privado	ONGs, OSCIP, Organizações sem fins lucrativos
Corporativa	Defesa dos interesses de grupos	Misto	Sindicatos, Associações

Fonte: Elaborado a partir de Bresser-Pereira (2008)

Com as distinções propostas por Bresser-Pereira (2008) é possível identificar, de forma mais cristalina, as funções que as organizações exercem dentro da sociedade, mudando a visão tradicional e simplista que se limita a distingui-las apenas em Direito Público e Direito Privado. Essa mudança está inserida no modelo Estrutural de Governança Pública, proposto por Bresser-Pereira (2008).

Adverte Bresser-Pereira (2008, p. 7) que estas distinções são importantes pelo fato de que “muitas organizações ‘supostamente’ públicas não estatais são, na verdade, privadas, uma vez que efetivamente patrocinam interesses privados. Essa é apenas uma distorção dentre as muitas existentes em todos os sistemas sociais”. Assim, a distinção entre as organizações públicas não estatais e as organizações corporativas está no fato das primeiras serem supostamente comprometidas com o interesse público, enquanto as segundas defendem explicitamente os interesses dos grupos, podendo ou não convergir com os interesses públicos.

O aparelho estatal que exerce atividades

administrativas é composto pela própria pessoa do Estado, atuando por meio de suas estruturas interiores e por pessoas jurídicas criadas para auxiliá-lo (MELLO, 2010). As atividades exclusivas do Estado que envolvam o uso do poder do Estado ou a formulação de políticas são de competência do núcleo estratégico do Governo, nele estão os políticos e os servidores públicos de alto escalão, que trabalham em conjunto (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Isto ocorre porque o Estado pode desenvolver por si só as atividades administrativas, assim como pode prestá-las através de terceiros, transferindo-as a particulares o exercício de certas atividades, como também, criando entidades para desempenhá-las (MELLO, 2010). Essa prática tem início com a concessão de serviço público. Esta foi a primeira forma que o Estado utilizou para transferir a terceiros a execução na prestação dos serviços públicos, fato que marca a transição do liberalismo para um Estado que assumiu novos encargos no campo social e econômico (DI PIETRO, 2014).

Nessa transição houve a necessidade de novas formas de gestão dos serviços públicos e das atividades privadas exercidas pela Administração, de um lado havia o entendimento da especialização visando melhores resultados; enquanto do outro a utilização de métodos e técnicas de gestão privada, sendo mais flexíveis e mais adaptáveis as atividades assumidas pelo Estado (DI PIETRO, 2014).

Neste sentido as instituições podem ser configuradas para facilitarem certas políticas e obstruírem outras, favorecendo certos interesses da sociedade e desfavorecer outros pois, os indivíduos ou grupos podem ter maior acesso ao poder governamental em um conjunto de características estruturais do que em outro, assim a estrutura das instituições governamentais pode ter importantes consequências políticas (DYE, 2005).

Portanto, existe uma relação direta entre o contexto institucional e o desempenho de um Governo, pois a capacidade do Estado de propor e implementar os objetivos e metas decorrem do seu arranjo institucional, que estruturaria, por sua vez, as condições (as regras e os procedimentos) pelas quais se processariam ações estatais eficientes, logo a capacidade dos administradores públicos para diagnosticar os problemas sociais e propor políticas eficientes para tratá-los se daria por meio das instituições pertencentes ao Estado (LAMEIRÃO, 2007).

Desta forma, as implantações das políticas públicas são de responsabilidade das agências executivas e reguladoras administrativas, entidades dotadas de uma autonomia política (BRESSER-PEREIRA, 2008). Para tanto, às denominadas redes, surgem a partir de tais parcerias, as quais são úteis para ressaltar que o Estado não precisa desempenhar diretamente todos os papéis ou responsabilidades que a sociedade e a lei atribuem a ele (BRESSER-PEREIRA, 2008). Com isso, ocorrem às terceirizações para o fornecimento de serviços, mas mantem as responsabilidades por seu financiamento e seu desempenho.

Neste sentido, a gestão pública necessita desenvolver o planejamento estratégico, que ao contrário da administração burocrática, não tem um planejamento limitado pelas leis e regulamentos. Pois somente dentro de uma estrutura democrática é possível intervir e aceitar um alto grau de autonomia atribuída aos administradores com as reformas da gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2008). A estrutura burocrática favorece a criação de instrumentos de participação do cidadão no controle e na gestão de atividades da Administração Pública, embora nem sempre se efetiva na prática (DI PIETRO, 2014).

Decorre do Estado Democrático de Direito, a ideia de participação da sociedade na gestão e no controle da

Administração Pública, no processo político, econômico, social e cultural, tanto que foi instituída na Constituição 1988 a democracia participativa além de vários instrumentos de participação e reforçado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que disciplinou as formas de participação do usuário na administração direta e indireta e promoveu uma reforma Estatal (DI PIETRO, 2014). Essa reforma fortalece o Estado, aumenta a legitimidade do regime democrático e também promove o crescimento econômico, que só é possível na medida em que os cidadãos, organizados em sociedade civil, se mostram capazes de participar efetivamente dos assuntos públicos e de esboçar uma estrutura democrática, participativa e republicana (BRESEER-PEREIRA, 2004).

Entretanto, a democracia é a condição necessária para que se construa um Estado que vise à promoção do bem-estar de seus cidadãos (DAGNINO e COSTA, 2013). Para tanto, as reformas institucionais, em especial a reforma da gestão pública, devem avançar em toda parte, para com isso o Estado se torne cada vez mais capaz (BRESEER-PEREIRA, 2004).

Assim, as políticas públicas são criadas considerando o que o Estado preceitua (PEIXOTO, 2014), o que remete a proximidade entre as políticas públicas e as instituições governamentais. Segundo Dye (2005), a relação entre políticas públicas e instituições governamentais é muito íntima. No entanto, a luta entre grupos sociais pelo poder ou pelos recursos ainda, parece ser o foco da formulação de políticas públicas (SOUZA, 2006), procedimento que desvirtua o seu objeto e privilegia grupos.

A Constituição Federal de 1988 permite o privilégio de determinados grupos em detrimento a outros, quando há intervenções no domínio econômico e no social pelos entes Estatais para que haja uma melhoria das condições sociais da população e sua harmonização no País, além da busca pela

erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais. Embora existam tais diretrizes constitucionais, são as políticas públicas que definem quais devem ser atendidas prioritariamente (DI PIETRO, 2014) dentro dos limites discricionais.

A definição das Políticas Públicas implica nas opções tomadas pelo Poder Público, mas para o seu cumprimento exige planejamento e recursos orçamentários, estes que são finitos e não existem um montante suficiente para atender a todas as demandas individuais e garantir todos os direitos sociais (DI PIETRO, 2014).

Neste sentido, o Estado é tido como um instrumento de ação coletiva da nação, constitui-se em um pré-requisito para o crescimento econômico, pois deve oferecer aos empresários mercados internos seguros, e em geral porque a existência de um Estado, representado por suas organizações e instituições, permite que uma nação alcance seus principais objetivos políticos, em particular o seu desenvolvimento econômico, assim o desenvolvimento econômico só é possível quando há o Estado eficaz (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Entretanto, na concepção de Sachs (2002) existem diversos padrões de desenvolvimento, conforme demonstrado no Quadro 02, não se limitando somente nas questões econômicas, mas devem ser considerados os impactos sociais e ambientais. Neste contexto, uma política pública voltada ao desenvolvimento regional e local faz a diferença na vida dos cidadãos.

Quadro 02 - Padrões de Crescimento

Padrão de Crescimento	Impactos		
	<i>Econômicos</i>	<i>Sociais</i>	<i>Ambientais</i>
Crescimento Desordenado	+	-	-
Crescimento Social Benigno	+	+	-
Crescimento Ambientalmente Sustentável	+	-	+
Desenvolvimento	+	+	+

Fonte: Sachs (2002, p. 36)

À medida que se busca promover o desenvolvimento de uma sociedade causa-se impactos econômicos, sociais e ambientais e somente pode-se considerar o desenvolvimento quando há impacto positivo concomitantemente nessas três dimensões.

Continuando Sachs (2002) assevera que o crescimento econômico é necessário, porém deve ser socialmente receptivo e implantado com métodos favoráveis ao meio ambiente, em vez de favorecer o capitalismo predatório. E que, a preocupação com os impactos ambientais decorrentes das ações humanas no meio ambiente passou a merecer maior atenção a partir da década 1950, motivada pela queda da qualidade de vida em várias regiões do planeta. Assim, o tema poluição passou a ser discutido em conferências nacionais e internacionais (NASCIMENTO, LEMOS e MELLO, 2008).

Essa temática leva ao surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável, que foi definido no relatório "Nosso Futuro Comum" como àquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades (NASCIMENTO, LEMOS e MELLO, 2008), um conceito composto por três dimensões: a econômica, a social e a ambiental, que para Sachs (2002) define-se apenas como o desenvolvimento.

A partir da definição de desenvolvimento sustentável pelo Relatório *Brundtland*, constatou-se que não se tratava mais dos impactos das atividades econômicas no meio ambiente, mas principalmente, das consequências dessa relação na qualidade de vida e no bem-estar da sociedade, tanto a presente quanto a futura, necessitando que os sistemas se interligarem, adotando medidas que envolvam o Poder Público e a iniciativa privada (NASCIMENTO, LEMOS e MELLO, 2008), assim o Poder Público teve que suprir novas demandas sociais através de suas políticas públicas.

Deve ser considerando, conforme expõe Souza (2006, p. 26) que “a formulação de Políticas Públicas constituem-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. Nesse sentido, as políticas dos governos Federal e Estaduais são importantes para o fomento de qualquer atividade e desenvolvimento das regiões (CORTEZ, 2011).

Assim, conforme exposto, o Estado como um instrumento de ação coletiva da nação que visa promover o desenvolvimento social bem como atender as demandas da sociedade, atendendo aos anseios do povo por meio das políticas públicas, ao qual será exposta no subcapítulo seguinte.

2.2 Formulação e Análise de Políticas Públicas

As Políticas Públicas são um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade, dessa forma diversas concepções são expostas por Souza (2006) como a de Lynn (1980) que define como um conjunto de ações do governo que produzem efeitos específicos; como a de Peters (1986) que é a soma das atividades do governo agindo diretamente ou através de delegações e influenciam no cotidiano da sociedade; assim como a visão de Dye (1984) que define como e o quê o governo escolhe fazer ou não fazer.

No entanto, a contribuição de Easton (1957) trata como uma teia de decisões que alocam valor e a de Jenkins (1978), citado por Dagnino e Costa (2013), que apresenta os conceitos de um conjunto de decisões inter-relacionadas à seleção das metas e aos meios para alcançá-las inseridos em um contexto específico. Contribuindo para a discussão, a perspectiva de Mânica (2011) que entende as Políticas Públicas como providências para efetivação dos direitos, para satisfazer as demandas sociais e que as determinações constitucionais e

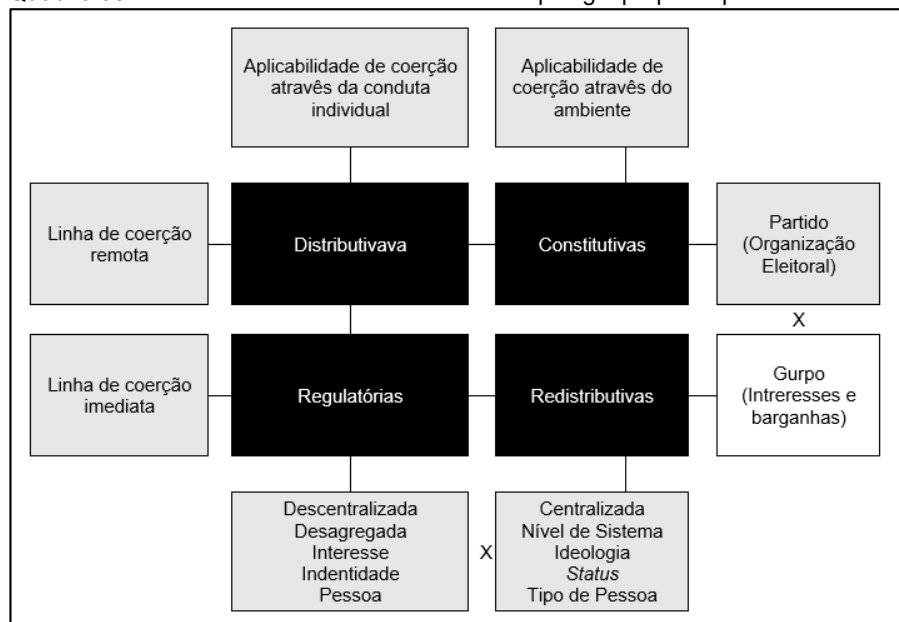
legais se transformem em utilidade para sociedade.

Oportuno considerar que como recursos são escassos, não é possível atender a todas as demandas sociais, devendo o Estado priorizar algumas demandas sociais em detrimento de outras, resultando em restrições à efetivação de direitos fundamentais, sociais e outros. Assim, invoca-se a cláusula da reserva do possível, traduzida como a insuficiência de recursos, para justificar a não atuação Estatal em todas as demandas sociais (MÂNICA, 2011). Logo, já que o Estado não consegue atender todas as demandas sociais devido a sua limitação orçamentária, deve fazer um *trade off* dentre estas demandas para desenvolver as suas ações, de modo a identificar quais devem ser atendidas prioritariamente.

Assim, as Políticas Públicas compõem um vasto e diferenciado universo, pois nem todas são do mesmo gênero. As tipologias são instrumentos de classificação, que permitem o enquadramento das políticas em um ou outro formato, a partir do exame das características observáveis de um dado objeto.

Lowi (1972) desenvolveu uma tipologia sobre Políticas Públicas, no qual cada tipo encontra diferentes formas de apoio e de rejeição, que disputam em torno da decisão. Neste modelo pode assumir 04 formatos de políticas públicas, conforme Quadro 03, a seguir.

Quadro 03 - Formatos de Políticas Públicas na Tipologia proposta por Lowi



Fonte: Adaptado de Lowi (1972 p. 300)

Lowi desenvolveu esta tipologia a partir de 04 eixos. Os eixos horizontais representam, na primeira linha, que há uma coerção remota do Estado. Enquanto na segunda, há uma coerção imediata. Por sua vez, as verticais indicam se a aplicação será no indivíduo ou na sociedade, e na intersecção das linhas estão os 04 formatos.

De acordo com Lowi (1972) esta é uma tentativa de identificar e extrair de forma lógica os tipos de coerção disponível para o Governo, uma vez que são diferentes as formas de coação conforme o contexto no qual a política está inserida.

As Políticas Distributivas são as decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão de que os recursos são limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar determinados grupos sociais ou regiões, em

detrimento de todos. Este formato tem um aspecto clientelista, assistencialista e patrimonialista (LOWI, 1972; SOUZA, 2006; e PEIXOTO, 2014).

As Políticas Regulatórias são decisões mais visíveis para sociedade, envolvendo a burocracia, os políticos e os grupos de interesse, com isso as ações do Estado Democrático concedem o acesso às políticas públicas de maneira menos exclusiva (LOWI, 1972; SOUZA, 2006; e PEIXOTO, 2014).

As Políticas Redistributivas atingem um maior número de pessoas e impõe perdas concretas no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros. São, em regra, políticas sociais universais como o sistema tributário e o sistema previdenciário (LOWI, 1972; SOUZA, 2006; e PEIXOTO, 2014).

As Políticas Constitutivas ou Estruturadoras lidam com procedimentos, havendo os diferentes grupos de vetos e de apoios inseridos no sistema político. Garantem a representatividade do poder político no uso de suas atribuições de poder Estatal. São normas e procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas (LOWI, 1972; SOUZA, 2006; e PEIXOTO, 2014).

Assim, de acordo com Lowi (1972) a finalidade da Política Pública reflete no formato desta política, que pode ser definida em uma ou mais tipologia.

De acordo com Bobbio *et al.* (1998) uma das teorias da Ciência Política mais aceitas ou pelo menos discutida entre os cientistas políticos é a visão sistêmica (*general system theory*) proposta por David Easton. Nessa perspectiva, a vida política deve ser analisada como um conjunto, onde é vista como um processo de *input* (perguntas) vindo do ambiente externo (econômico, religioso, natural, entre outros), que se transforma em *outputs* (respostas), que são as decisões políticas nos seus

diversos níveis, que por sua vez retroagem pelo ambiente externo provocando assim novas perguntas. Assim, na perspectiva sistêmica discute que a atividade política pode ser analisada conforme um sistema contendo uma série de processos que devem permanecer em equilíbrio a fim de que a atividade sobreviva, como proposto por Easton (1957) e Ham e Hill (1993).

Ao propor esta abordagem sistêmica, Easton (1957) reconheceu a existência dos ciclos das Políticas Públicas, compreendendo a absorção dos *inputs*, a formulação da política, a geração de resultados (*outputs*) e as respostas do ambiente (*feedback*). O Ciclo da Política Pública, corrobora Souza (2006), é um ciclo deliberativo, formado por várias etapas e estabelecendo um processo dinâmico e de aprendizado, conforme figura a seguir.

Figura 02 - Etapas do Ciclo da Política Pública



Fonte: Elaboração do Autor

Na definição de agenda (*agenda setting*) decide-se se um tema está inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser mantido ou adiado para uma data posterior, em razão da relevância de ação (FREY, 2000). Logo são verificadas quais as questões mais importantes em detrimento a outras, de modo que alguns temas são inseridos na agenda política, enquanto outros são ignorados (SOUZA, 2006) para assim, haver a ação estatal.

Para tomar qualquer decisão, é preciso de pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis para a ação que se deseja. Assim é necessário escolher a mais apropriada opção dentre as várias

alternativas, na fase de elaboração de programas e de decisão geralmente já estão combinados entre os atores políticos as escolhas mais relevantes (FREY, 2000).

A fase de implementação é a que produz, do mesmo modo, determinados resultados e impactos da política. O interesse da análise política está no fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação (FREY, 2000).

A avaliação, também denominado controle de impacto da política pública, visa verificar se os objetivos do programa foram alcançados e conseqüentemente a suspensão ou ao fim da política pública, caso contrário inicia-se um novo ciclo desta política, em outras palavras uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior (FREY, 2000).

Ao atribuir funções específicas às diversas fases de um processo político-administrativo, segundo Frey (2000), obtém-se mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro, gerando uma referência que fornece pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de um problema.

Conforme já exposto, é nas políticas públicas que se definem quais demandas sociais devem ser atendidas prioritariamente (DI PIETRO, 2014). Isso ocorre na fase da definição de agenda e no qual algumas questões entram na agenda política e outras são ignoradas (SOUZA, 2006). Assim, envolvem-se diversos atores sociais ao longo da elaboração e execução das políticas públicas, sendo que para Dahl (1988) ninguém está fora do alcance do sistema político, assim a política é um fato inevitável e presente na vida do homem.

Kelsen (2000) argumenta que a população de um

Estado está dividida em vários grupos de interesses mais ou menos opostos entre si. Completa Frey (200) que os atores políticos e sociais agem não somente de acordo com os seus interesses pessoais, mas também conforme as suas identidades, enquanto cidadão, político, servidor público, engenheiro, médico, sindicalista ou chefe de família, que influenciam o seu comportamento nos processos de decisão política.

Ainda há as influências nos atores políticos das regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados que contribuem nas tomadas de decisões e na busca por estratégias apropriadas para obter êxitos nos interesses sociais (FREY, 2000).

Segundo Bobbio *et al.* (1998) existe um conceito apresentado por Easton sobre ideologia estatal que está relacionado com as interpretações e princípios éticos explícitos e elaborados que definem o escopo, a organização e as fronteiras da vida política e oferece uma interpretação do passado, explica o presente e a apresenta uma visão do futuro, os três conceitos de ideologia propostos por Easton são demonstrados no Quadro 04.

Quadro 04 - Ideologias nos diversos níveis do sistema político segundo Easton

Ideologia	Descrição
Partidárias	Destinadas a organizar o consenso para tipos particulares de linhas políticas e de praxes de Governo.
Legitimantes	Destinadas a sustentar ou a contestar o regime político e o direito de governar para os governantes.
Comunitárias	Voltadas para o apoio da persistência ou da transformação da comunidade política em seu conjunto.

Fonte: Elaborado a partir de Bobbio *et al.* (1998)

Explica Bobbio *et al.* (1998) que esses três modelos de ideologia fazem parte de uma ideologia mais ampla como o conservadorismo, o liberalismo e o socialismo, entre outros, no qual Easton chama de "Ideologias para Todos" e que exprimem orientações, tanto para a comunidade política, como para o

regime e para o Governo, influenciando assim, no cotidiano dos atores sociais.

Assim, conforme a ideologia adotada no sistema político é que serão formuladas as políticas públicas, já que representam o modo que as organizações agem, sendo possível identificá-las e conhecê-las por meio das análises das mesmas.

2.2.1 Análise das Políticas Públicas

Analisar as Políticas Públicas, para Dye (2005) significa descobrir o que os governos fazem, e que diferença faz isso, é a descrição e a explicação das causas e consequências da ação do governo. A análise de políticas públicas ganhou *status* de área do conhecimento nos Estados Unidos a partir da segunda metade do século XX, enquanto no Brasil os estudos são recentes (GRISA, 2010).

Para Dahl (1998), a análise ajuda a compreender o mundo em que se vive, e a fazer escolhas mais inteligentes entre as alternativas que são apresentadas e observar as influências nas transformações inerentes a todo sistema político.

Dessa forma conceber políticas públicas, para Dye (2005), é encará-las como respostas de um sistema político às forças que o afetam a partir do meio ambiente, sendo a política como um produto do sistema conforme exposto na Teoria sistêmica. Uma das teorias mais aceitas ou pelo menos discutida entre os cientistas políticos é a visão sistêmica proposta por David Easton (BOBBIO *et al.* 1998). O conceito de sistema sugere um conjunto identificável de instituições e atividades na sociedade, que funcionam no sentido de transformar demandas em decisões oficiais com o apoio indispensável para toda a sociedade, enquanto o sistema político é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados, que exerce as funções oficiais de alocar valores para a sociedade (DYE, 2005).

Essa conceituação da atividade política e da política pública pode ser ilustrada no gráfico elaborado pelo cientista político David Easton, que tem sido empregado por diversos estudiosos que buscam analisar as causas e as consequências das políticas públicas (DYE, 2005), bem como utilizado nesta dissertação. Assim, Easton (1957) elaborou um esquema para análise das políticas públicas nos termos da Teoria dos Sistemas. Para Dagnino e Costa (2013) ao utilizar a teoria dos sistemas permite-se analisar como um conjunto de entidades parcialmente interdependentes e constituídas de partes que são variáveis mutuamente dependentes se afetam.

O paradigma empregado por Easton, afirmam Ham e Hill (1993), é o do sistema biológico cujos processos vitais interagem uns com os outros sistemas e com o meio ambiente para produzir um estado corporal mutável e, no entanto, estável. Nesta lógica, os sistemas políticos são como os sistemas biológicos e existem em um ambiente que contém uma variedade de outros sistemas, incluindo sistemas sociais e ecológicos.

De acordo com Ham e Hill (1993), o principal mérito da Teoria dos Sistemas está no fato de fornecer uma forma de conceituar o que são os complexos fenômenos políticos. Com isso, afirmam os autores, que se enfatizam os processos como sendo opostos as instituições ou as estruturas, e o enfoque de Easton representou um avanço em relação aos modelos de análise política mais tradicionais dentro da ciência política e da administração pública. Para Dagnino e Costa (2013) quando Easton propôs este esquema rompeu-se com os paradigmas de análise vigente e permitiu um avanço nas análises de políticas públicas.

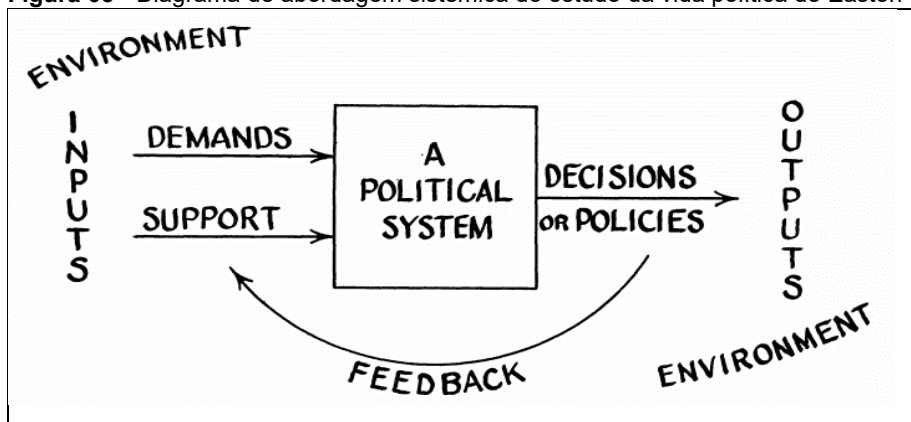
Outro aspecto importante nesta teoria de Easton, expõe Ham e Hill (1993), é fragmentar o processo de elaboração de políticas em uma série de estágios diferentes,

com isso é possível analisar cada etapa mais detalhadamente, seguindo o método cartesiano.

O modelo proposto por Easton, no entanto têm suas desvantagens, Ham e Hill (1993) citam que seria um equívoco aceitar a conceitualização de Easton do sistema político como uma descrição precisa da forma como sistemas funcionam na prática, uma vez que a realidade não é tão simples. Citam os autores que existe a necessidade de se basear não apenas na análise dos sistemas, mas também na dinâmica da tomada de decisões para compreender a importância central do processo de conversão, ou seja, a caixa preta da tomada de decisão. Por outro lado, no processo de elaboração de políticas dentro da "caixa preta" tendem a gerar os conflitos, pois negligencia na questão das relações entre unidades do governo que estão sujeitas a ajustes contínuos na medida em que obrigações e orçamentos são alterados.

Easton (1970) elaborou a Figura 03 que demonstra o diagrama de sua abordagem, assim há um processamento pelo sistema político (*a political system*) das entradas originárias do meio ambiente (*inputs*) e das entradas originadas no interior do sistema político (*withinputs*), que expressam as demandas (*demands*) e os apoios (*support*), que geram as saídas (*outputs*) representando a ideia de consequências desta política. Para o autor os *outputs* influenciam nos acontecimentos da sociedade e no meio ambiente (*environment*), ainda há a retroalimentação do sistema (*feedback*) permite ajustar os comportamentos futuros.

Figura 03 - Diagrama de abordagem sistêmica do estudo da vida política de Easton



Fonte: Easton (1957, p. 384)

Os *inputs* e *withinputs* servirão de variáveis-resumo, concentrando e espelhando tudo o que é relevante no contexto político, representando indicadores-chave da forma pela qual as condições e influências do contexto modificam e moldam as operações do sistema político (EASTON, 1970). Serão as entradas e os insumos, no sentido de algo que entra no sistema para nutri-lo, podendo consistir tanto em demandas como em apoio (RUA e ROMANINI, 2013). Quaisquer que sejam sua modalidade os *inputs* ocorrem nos mais diversos níveis sistêmicos e subsistêmicos, como exemplo os níveis nacional e internacional, entre outros (RUA e ROMANINI, 2013).

Por consequente, as demandas envolvem as ações dos indivíduos e dos grupos buscando alocações autorizadas de valores (HAM e HILL, 1993; RUA e ROMANINI, 2013). Assim, as demandas são quaisquer necessidades existentes na sociedade (RUA e ROMANINI, 2013), logo todos os indivíduos e grupos de uma sociedade têm demandas. Estas podem ser expressas diretamente, quando são reivindicadas pelos próprios atores por mudanças ou pela preservação de uma situação qualquer, ou indiretamente por meio de terceiros, como os ativistas políticos, os representantes e as autoridades

governamentais (RUA e ROMANINI, 2013).

De acordo com Rua e Romanini (2013) as demandas podem ser concretas ou abstratas. A primeira pode ser a alimentação ou casa para morar; ou reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social. Enquanto, a segunda são os direitos humanos, participação política – como o reconhecimento do direito de voto dos analfabetos –, controle da corrupção, informação política, entre outros. No contexto desta pesquisa pode-se identificar como demandas concretas a qualidade da alimentação pela ótica dos alunos das escolas públicas ou inclusão e participação do mercado analisando do ponto de vista dos produtores. Já as demandas abstratas estão na participação da sociedade na elaboração das políticas públicas, no entanto, conforme já exposto, as demandas variam conforme os interesses dos atores sociais.

Os apoios ou suportes referem-se à legitimação, que pode ser dada, retirada ou negada a determinadas Instituições, Governos e aos atores políticos em geral (RUA e ROMANINI, 2013). Elas exprimem as ações estatais como votações, obediência à Lei e pagamento de taxas (HAM e HILL, 1993). Sendo que os apoios estão diretamente relacionados a cada demanda ou política pública específica (RUA e ROMANINI, 2013).

Os *Outputs* ajudam a organizar as consequências que decorrem mais do comportamento dos membros do sistema do que das ações no contexto político (EASTON, 1970). Denotam os produtos, as saídas ou os resultados do sistema político que desencadeiam ações e reações na sociedade, tanto no sistema nacional e no sistema internacional (RUA e ROMANINI, 2013). Os *outputs* devem ser distinguidos dos resultados, que são os efeitos que políticas têm sobre os cidadãos (HAM e HILL,

1993).

Entre os *inputs* e *outputs* há o processamento, sendo que os Processos correspondem às atividades de rotina da máquina pública, às decisões isoladas e às políticas públicas (RUA e ROMANINI, 2013).

Na abordagem sistêmica proposta por Easton, reconhece-se a existência dos ciclos, no qual admite-se realimentação ou *feedback* dentro dos sistemas mediante a qual as saídas do sistema político influenciam as futuras entradas neste sistema (EASTON 1957; EASTON, 1970; HAM e HILL, 1993). Proporcionando ao sistema político as informações sobre os resultados e reações da sociedade com os *outputs* gerados, o *feedback* é essência para esta Teoria, uma vez que pode influenciar nos *inputs* e nos *withinputs* e levar ao redimensionamento dos *outputs* (RUA e ROMANINI, 2013). De acordo com Easton (1970, p. 196) “sem o *feedback* da informação sobre o que está acontecendo no sistema, as autoridades teriam que atuar às cegas”.

Bobbio *et al.* (1998) discute a questão da estabilidade política, afirmando que diversas definições são genéricas, imprecisas e inexatas, porém Easton apresentou uma definição do equilíbrio, ocorrendo quando o sistema está num estado de sossego em razão das interações das forças opostas, ou seja, quando nenhuma das variáveis do sistema mudam a sua posição ou relação com as outras. De modo que o *feedback* gerado não influenciará no sistema.

Assim, os aspectos de uma sociedade que não estão inclusos dentro dos limites de um sistema político podem ser classificados, de forma geral, como o meio ambiente, incluindo tanto o meio social quanto o ambiente físico (EASTON, 1968). O meio ambiente é qualquer condição ou circunstância definida como externa às fronteiras do sistema político (DYE, 2005).

A noção de que elementos exteriores ao sistema oferecem a perspectiva que existe um limite que separa o sistema político de tudo que não abranja (EASTON, 1968). Esse é um dos méritos do modelo sistêmico, o relacionamento entre sistemas políticos e outros sistemas, que são mencionados como sendo simplesmente o meio ambiente do sistema político (HAM e HILL, 1993).

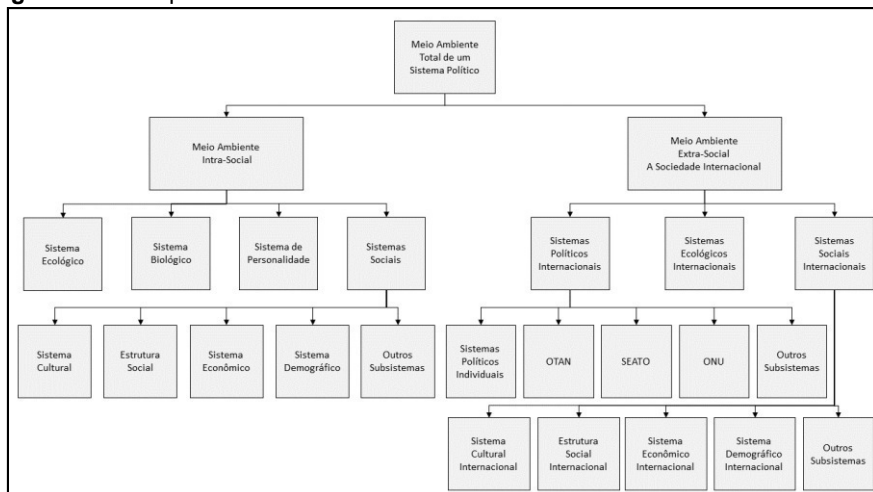
É importante distinguir as interações políticas com os demais tipos de interações sociais, haja vista que são predominantemente orientadas na alocação autoritária de valores de uma sociedade. Para Easton (1968), a alocação autoritária ocorre quando as pessoas a consideram obrigatória, afirmando que o sistema político é o sistema de comportamento mais inclusivo para alocação autoritária de valores em uma sociedade.

A ideia de limite, cita Easton (1968), permite reconhecer que o sistema político sofre influência de questões não políticas, explica que "limite" e "Meio Ambiente" ajudam na análise que se deseja. Embora não haja uma linha física que possa demonstrar quando um sistema passa para o outro, a experiência demonstra que é possível reconhecer um limite entre o sistema político e os sistemas em uma sociedade. Como no caso, uma sociedade altamente diferenciada estruturalmente com padrões regulares de expectativas nos quais nos comportamos diferentemente de acordo com a situação, fornece um teste empírico de existência de limites entre os sistemas.

Ressalta-se que não é possível estudar todos os fenômenos, sociais ou não, nas pesquisas de Ciência Política, logo se deve resumir e simplificar o mundo de alguma maneira. Em um contexto mais amplo, o estudo da vida política contrasta com os aspectos econômicos, religiosos e outros, que podem ser descritos como um conjunto de interações sociais de

indivíduos e grupos no qual as interações são as unidades básicas de análise (EASTON, 1968). Assim, no modelo apresentado por Easton (1968) há um esquema dos componentes do meio ambiente total de um sistema político, conforme demonstrado na Figura 04.

Figura 04 - Componentes do Meio Ambiente Total de um sistema Político



Fonte: Easton (1968, p. 104)

Todos estes sistemas estarão influenciando no sistema político, de forma positiva ou negativa, com maior ou menor intensidade, razão pelo qual não devem ser ignorados ao se realizar uma análise política.

No Sistema Cultural e no Sistema Cultural Internacional estão as manifestações culturais, valores, costumes e crenças que se refletem no comportamento e no modo de vida das comunidades. Porém, num mundo globalizado estas questões devem ser revistas e reinterpretadas sob a perspectiva das outras culturas, assim aumenta-se compreensão da diversidade cultural e de opiniões (NASCIMENTO, LEMOS e MELLO, 2008).

A cultura pode ser compreendida como a soma das descrições disponíveis pelas quais as sociedades dão sentido e

refletem as suas experiências comuns (HALL, 2003). Desta forma, as identidades culturais, não são coisas com as quais nós nascemos, mas são formadas e transformadas (HALL, 2006), diante desta afirmação conclui que a identidade é irrevogavelmente uma questão histórica (HALL, 2003). Ressalta-se que a formação da cultura nacional contribui com a criação de padrões de alfabetização universais, onde se generalizou uma única língua vernácula como forma predominante de comunicação por toda nação, criação de uma cultura homogênea e manteve as instituições culturais nacionais. Sendo que a cultura é composta de instituições culturais, símbolos e representações (HALL, 2006).

Por outro lado, no Sistema Demográfico Nacional e Internacional é possível identificar padrões de diversidade e lida com variáveis como localização geográfica, idade, raça, sexo e níveis de renda e de instrução, entre outras, logo o tamanho da população e seu crescimento, assim como a sua distribuição geográfica e densidade são fatores que afetam o meio ambiente natural e o desempenho das organizações (NASCIMENTO, LEMOS e MELLO, 2008).

Assim, conforme pode ser observado na Figura 04 (pág. 38) é possível constatar os diversos sistemas e instituições que compõem o meio ambiente total, sendo que estes impactam no sistema político, logo deve ser considerado durante as análises políticas. Diversos são os elementos que influenciam, desde questões ambientais como culturais.

O modelo de análise sistêmica proposto por Easton utiliza as premissas gerais: sistema, meio ambiente, resposta e *feedback*. Sendo que a resposta e o *feedback* são as premissas que distinguem esse tipo de análise de sistemas das outras abordagens existentes nos estudos da vida pública política (EASTON, 1968).

Assim, a resposta consiste nas variações das estruturas e

dos processos dentro de um determinado sistema que podem ser proveitosamente interpretadas como um esforço construtivo ou alternativo de seus membros para harmonizar e acompanhar as pressões do meio ambiente e das próprias fontes internas ao sistema (Easton, 1968). Cita o autor que os sistemas políticos têm uma característica peculiar que diferem dos outros sistemas pois não são necessariamente indefesos diante dos distúrbios que os que podem afetá-los.

Diante de pressão, por meio de mudanças e distúrbios, os sistemas políticos só poderiam ter um tempo de vida limitado, mas, no entanto, é indiscutível que muitos persistiram por longos períodos (EASTON, 1968).

2.3 A Contextualização da Amazônia e o Produto Florestal não-Madeirável (PFNM) da castanha-da-Amazônia

As políticas públicas para a região Amazônica brasileira refletem no interesse Nacional em seus valores históricos, ao qual são incorporados nas demandas sociais (BECKER, 2001). Por um lado, o desenvolvimento e as intervenções do Estado na economia e no seu território e, por outro lado, o processo de resistência das populações à expropriação da terra representando interesses Nacionais opostos (BECKER, 2001). A cultura extrativa dos povos tradicionais da Amazônia, tanto nos produtos e quanto nos subprodutos são fontes de renda e de alimentação há várias gerações (GOVERNO DO AMAZONAS, 2005).

A região Amazônica é formada pela maior floresta tropical no mundo, cobrindo 7% da superfície do planeta e contém mais de 50% das espécies da Terra. Contudo, a floresta vem sendo sistematicamente substituída por outras culturas, gerando um processo de desmatamento cada vez mais rápido, onde as 15 espécies mais valorizadas pelas populações rurais e

urbanas são extraídas para a produção de madeira, logo “se a taxa de desmatamento e a incidência de fogo continuarem altas, a mata vai acabar tão rápido que os nossos netos e bisnetos não vão conhecê-la” (SHANLEY e MEDINA, 2005, p. 17).

Dentro os produtos advindos do agroextrativismo, há os Produtos Florestais Não-Madeirável - PFNM, definido pela FAO (2015) como bens de origem biológica, exceto a madeira derivada de florestas e outras áreas arborizadas e árvores fora da floresta, sendo recolhidos na natureza ou produzidos em plantações florestais ou de sistemas agroflorestais, utilizadas como produtos alimentares e aditivos alimentares (sementes comestíveis, cogumelos, frutas, especiarias e condimentos), aromatizantes, fibras (usadas para construção, móveis, roupas ou utensílios), resinas, gomas, vegetais e produtos de origem animal utilizado para fins medicinais ou culturais, cosméticos, além de animais silvestres. O valor dos produtos florestais está crescendo rapidamente, tanto nas feiras do interior como nas grandes cidades, assegurando a oportunidade de ganhar uma renda extra com a comercialização destes produtos, dentre eles há a Castanha-da-Amazônia extraída da castanheira, que é muito valiosa já que oferece alimento e remédio para a sociedade (SHANLEY e MEDINA, 2005).

A palavra castanha, de acordo com Almeida (2015), designa a amêndoa ou semente que é tirada de seu fruto, sendo o termo mais adequado é “noz”, como é conhecida internacionalmente. No entanto, os povos luso-espanhóis deram o nome de *almendoas* ou castanhas pela semelhança com os frutos existentes na Europa, como a castanha europeia (*castanea sativa*). Porém até meados do século XIX, na Amazônia brasileira utilizava-se o termo castanha-da-terra, recebendo nomenclaturas até das populações indígenas, como *jubia*, *yuvia*, *tocari* e *tonka*.

No Brasil, a primeira designação importante foi a da

Castanha-do-Maranhão, que aparece em documentos do Período Colonial, século XVIII. No entanto, outros documentos do século XIX utilizou Castanha-do-Pará, nomenclatura que consagrou este PFNM no Brasil e ainda é utilizada. Já a Inglaterra e os Estados Unidos sempre utilizaram os termos *noz do Brasil* ou *Brazil nut*, embora tenha registro de *Pará nut* ou *Brazil chestnut*, tendo acompanhado essa terminologia nos demais países *noix du Brésil* na França, *noce del Brasile* na Itália ou *Paranuss* na Alemanha (ALMEIDA, 2015).

A questão envolvendo a nomenclatura adotada de um dos mais conhecidos produtos da Amazônia, pareceu refletir a falta de um critério mais claro em relação nas políticas públicas e a sua importância. Porém, em várias ocasiões tentou-se modificar o nome sob a alegação de que este PFNM pertence a todo território amazônico, não apenas ao Brasil e ao estado do Pará. Em 1933, a Associação Comercial do Amazonas informou que o termo de Castanha-do-Pará trazia prejuízos para o comércio do Estado, desejando o nome de Castanha-do-Brasil, já utilizado pelos ingleses e norte-americanos. Em 1961, o Ministério da Agricultura do Brasil, através do Decreto nº 51.209/1961 estabeleceu, para efeito de comércio exterior, o termo *Castanha-do-Brasil*. Porém, em função da perda da liderança no mercado mundial para a Bolívia, surgiram propostas de mudança e a sugestão mais defendida é a de Castanha-da-Amazônia (ALMEIDA, 2015), conforme utilizada neste trabalho.

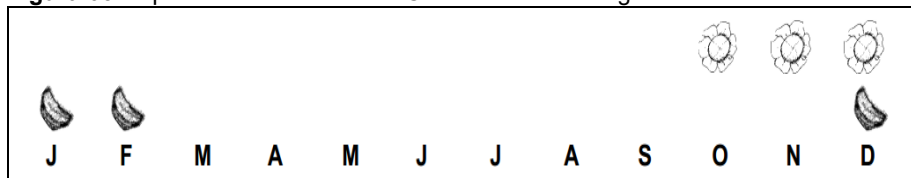
Além da terminologia utilizada pela sociedade em geral, há a terminologia científica da Castanheira-da-Amazônia, a *Bertholletia Excelsa* H. B. K., da família *Lecythidaceae*, gênero *Bertholletia* e espécie *Excelsa* que foi classificada cientificamente pelo geólogo e naturalista Friedrich Heinrich Alexander, conhecido como Barão Humboldt, durante viagem pela América do Sul entre 1799 e 1804, com a ajuda do botânico alemão Carl Sigmund Kunth. Em homenagem ao

químico francês Claude-Louis Berthollet denominou *Bertholleia*, já o termo *Excelsa* expressa o tamanho, altura e exuberância desta árvore, e H. B. K. corresponde a abreviação dos sobrenomes dos pesquisadores Humboldt, Bonpland e Kunth (ALMEIDA, 2015).

Há poucos estudos científicos realizados a respeito da distribuição espacial das castanheiras (ALMEIDA, 2015), podendo ser encontrada nas matas de terras firmes em vários países da região Amazônica Continental, em especial no Brasil, na Bolívia e no Peru, sendo uma árvore que está ligada com a cultura dos povos tradicionais da Amazônia, no qual os produtos e subprodutos são utilizados há várias gerações como fonte de renda e alimentação (GOVERNO DO AMAZONAS, 2005). Em áreas naturais as castanheiras são encontradas em densidade de 1,3 e até 5,1 árvores adultas por hectare, sendo que na Reserva Extrativista Chico Mendes, no Acre, revelam densidades entre 1,3 e 4,0 árvores por hectare e na Floresta Nacional de Caxuanã de 10 a 12 árvores por hectare, no Trombetas a variação foi de 0 a 15 árvores por hectare, apesar destas diferenças de densidade, a média de castanheiras é de 1 árvore por hectare (SHANLEY e MEDINA, 2005).

Uma árvore de castanheira é capaz de produzir centenas de toneladas da amêndoa da castanha em sua existência. De suas amêndoas há subprodutos que podem ser explorados comercialmente ecologicamente, como óleos, farelo ou torta, leite de castanha e as fibras de ouriço (CAVALCANTE *et al.*, 2011). Esta árvore frutifica anualmente, porém de forma instável, pois constatou-se que houve casos de árvore que, em um determinado ano, teve produção praticamente nula, o que influi /diretamente na safra e as estatísticas disponíveis demonstram uma grande alternância, havendo safras boas e safras ruins (ALMEIDA, 2015). A Figura 05 informa quando os frutos e flores das castanheiras são produzidos em seu ciclo produtivo:

Figura 05 - Época de flor e fruto das Castanheiras ao longo do ano



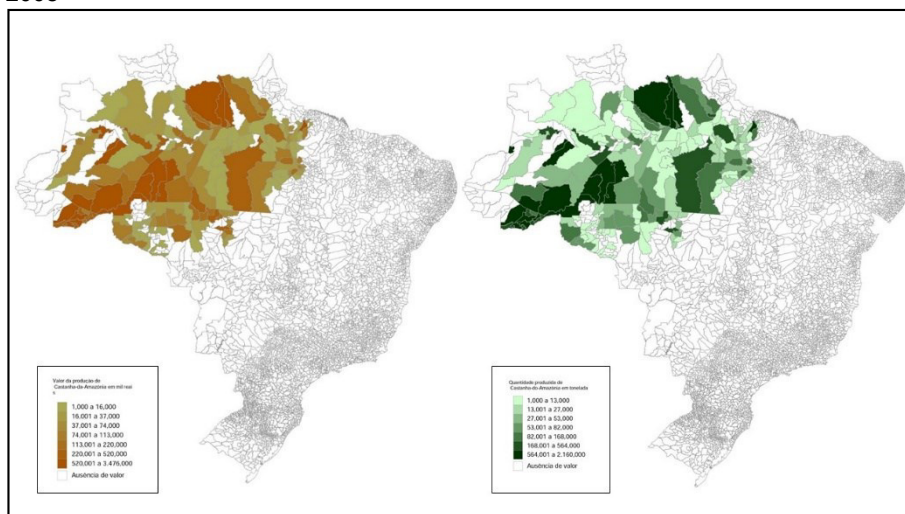
Fonte: Shanley e Medina, 2005, p. 62

Assim, as flores das castanheiras aparecem de outubro a dezembro, enquanto os seus frutos se desenvolvem e amadurecem em 14 ou 15 meses, caindo de Dezembro a Fevereiro. Ressalta Shanley e Medina (2005) que em regiões diferentes, as frutíferas produzem em épocas diferentes.

A extração deste PFNM é uma atividade importante para muitas comunidades locais da Amazônia brasileira, boliviana e peruana, no qual esta atividade se mantém semelhante ao modelo original de extração, iniciado com a descrição botânica da Castanha-da-Amazônia de 1807 (CAVALCANTE *et al.*, 2011), constituindo uma atividade econômica realizada basicamente pelas comunidades rurais e é um dos mais importantes produtos de exportação do estado do Amazonas (GOVERNO DO AMAZONAS, 2005). No Brasil, a castanheira só ocorre na Amazônia em áreas altas de terra firme (SHANLEY e MEDINA, 2005).

A produção da Castanha-da-Amazônia está concentrada na Região Norte do Brasil, conforme dados do IBGE demonstrado na Figura 11, no qual constata-se que não há uma produção significativa em outras áreas do país. Entretanto, considerando o contexto amazônico-legal encontra-se *Bertholletia Excelsa* no Mato Grosso e Maranhão,

Figura 06 - Produção (Valor e Quantidade) da Castanha-da-Amazônia no Brasil em 2008



Fonte: Adaptado do IBGE (2008)

Alerta Shanley e Medina (2005) que é difícil estimar a produção das castanheiras em razão do fato de que o número de ouriços varia muito entre anos e entre árvores. Em regra, citam os autores, que o tamanho da árvore está relacionado com a sua produção, no entanto existem árvores grandes que não produzem nenhum ouriço, desta forma tem-se por estimativa de que uma castanheira produz uma média de 29 ouriços por ano, cada ouriço existe aproximadamente 16 castanhas, cada uma pesando 07 gramas, logo 01 árvore produzem em média 470 castanhas equivalendo a 3,29 kg.

A produção da Castanha-da-Amazônia, conforme Quadro 05, está presente em quase todos os municípios do estado do Amazonas, estando em 54 dos 62 existente, no período de 1990 até 2014.

POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO PARA INCLUSÃO DA CASTANHA- DA-AMAZÔNIA NA MERENDA ESCOLAR NO ESTADO DO AMAZONAS

Quadro 05 - Produção de Castanha-da-Amazônia 1990-2014

Região	Período/Produção (t)												
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Brasil	51.195	25.303	38.882	21.469	23.111	33.431	27.389	27.059	28.806	30.815	40.357	38.805	37.499
Amazonas	13.059	193	15.465	6.670	7.368	7.823	8.985	9.150	9.165	9.111	16.039	10.478	12.901
Alvarães – AM	220	5	-	903	995	1.066	1.203	1.210	1.265	1.285	840	185	290
Amaturá – AM	54	-	-	27	30	33	36	38	40	43	73	132	160
Anamã – AM	129	-	347	2	3	3	4	4	4	4	20	11	7
Apuí – AM	-	-	-	90	12	12	61	61	64	69	15	11	13
Autazes – AM	153	3	110	20	31	33	37	38	39	42	46	307	480
Barcelos – AM	61	1	58	4	6	7	8	8	8	9	6	45	50
Beruri – AM	334	-	-	96	107	134	153	157	164	178	6.600	1.500	1.350
Boa Vista do Ramos – AM	10	1	-	7	8	8	9	9	10	15	8	5	8
Boca do Acre – AM	1.589	22	2.998	522	662	704	794	818	842	902	1.200	1.100	859
Borba – AM	177	1	202	11	13	14	15	16	16	17	35	79	73
Canutama – AM	526	4	534	303	39	29	33	34	35	38	105	64	63
Careiro – AM	30	-	-	1	2	2	2	2	2	3	5	-	-
Coari – AM	3.927	25	2.644	2	2	2	2	2	2	3	21	500	1.200
Codajás – AM	125	-	163	120	209	220	248	253	265	345	450	574	750
Fonte Boa – AM	99	3	-	230	251	264	300	312	326	349	345	350	150
Humaitá – AM	917	23	2.149	583	655	690	761	776	807	865	625	200	1.260
Itacoatiara – AM	1.153	1	345	63	71	75	85	85	90	93	80	82	60
Itapiranga – AM	25	-	28	1	1	1	1	1	2	2	30	60	40
Jutaí – AM	-	-	28	10	12	12	14	14	15	16	25	20	34
Lábrea – AM	369	7	452	878	958	1.010	1.135	1.150	1.204	1.277	1.300	980	720
Manacapuru – AM	406	2	131	50	60	64	72	73	76	82	78	22	22
Manaus – AM	-	47	50	1	1	2	2	2	2	2	2	-	-
Manicoré – AM	196	19	2.455	329	492	518	599	611	636	674	1.125	660	1.083
Maués – AM	-	-	373	26	30	31	35	35	37	39	25	200	187
Nhamundá – AM	-	3	201	106	123	128	147	149	156	165	202	350	615
Novo Airão – AM	5	-	-	7	8	9	10	10	11	10	90	150	250
Novo Aripuanã – AM	52	5	520	995	1.116	1.179	1.326	1.336	1.024	1.086	750	294	755

POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO PARA INCLUSÃO DA CASTANHA-DA-AMAZÔNIA NA MERENDA ESCOLAR NO ESTADO DO AMAZONAS

Região	Período/Produção (t)												
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Parintins – AM	289	0	71	8	9	9	11	11	11	12	15	19	238
Pauini – AM	13	-	385	62	71	74	84	86	89	95	90	40	120
Rio Preto da Eva – AM	9	-	-	32	36	38	43	43	45	49	35	20	10
Santa Isabel do Rio Negro – AM	10	-	-	1	1	1	1	2	2	2	150	95	21
São Sebastião do Uatumã – AM	-	-	-	1	1	1	1	1	1	2	8	153	160
Tabatinga – AM	-	-	-	355	406	453	514	526	547	592	500	20	15
Tapauá – AM	350	6	683	355	406	427	609	621	646	30	50	450	67
Tefé – AM	422	10	286	449	519	545	611	623	648	681	600	800	801
Tonantins – AM	-	-	-	8	9	10	11	12	12	13	10	125	160
Urucará – AM	-	-	56	4	5	5	5	6	6	6	23	20	40

Fonte: adaptado do IBGE (2016)

Conforme exposto por Shanley e Medina (2005) e Almeida (2015) há as variações anuais de produção da Castanha-da-Amazônia, o que pode ser verificado na Quadro 05 com os dados do IBGE, sendo possível observar que alguns municípios começaram a dar uma atenção maior para a extração deste PFNM como é o caso de Itapiranga, Jutaí, Novo Airão, Santa Isabel do Rio Negro e São Sebastião do Uatumã que registraram nos últimos anos um grande aumento em sua produção.

No Quadro 05 não estão os municípios Atalaia do Norte, Benjamin Constant, Carauari, Envira, Guajará, Ipixuna, Itamarati e São Gabriel da Cachoeira em razão de não terem registro de produção de Castanha-da-Amazônia no período de 1990 a 2014; os municípios de Caapiranga, Careiro da Várzea, Eirunepé, Iranduba, Maraã, Presidente Figueiredo, Santo Antônio do Içá, Silves tiveram uma produção neste período inferior a 30 toneladas; e os municípios Anori, Barreirinha, Japurá, Juruá, Manaquiri, Nova Olinda do Norte, São Paulo de Olivença, Uarini, Urucurituba tiveram uma produção razoável porém não

regular, permanecendo por mais de 05 períodos, seguidos ou mesmo alternados, sem produção.

Há também a exploração predatória da castanheira com extração da madeira, que é de ótima qualidade (CAVALCANTE *et al.*, 2011), porém previa o revogado Decreto nº 1.282/1994, e em vigor o Decreto nº 15.975/2006 uma proteção específica para a castanheira, conforme o artigo 29 “não são passíveis de exploração para fins madeireiros a castanheira (*Betholetia excelsa*) e a seringueira (*Hevea sp.*) em florestas naturais, primitivas ou regeneradas”, sendo que estes Decretos visam regulamentar a Lei nº 4.771/65. Isso corre segundo Shanley e Medina (2005) porque, mesmo conhecendo bem o valor que a mata tem em pé, é mais fácil vendê-la a um preço baixo, a madeira ou a terra. Mas quando a intensidade e a frequência da extração superam a capacidade de suporte da mata se recuperar, o consumo de produtos da floresta diminui muito.

A Castanha-da-Amazônia é rica em proteínas e calorias, considerada por muitos uma carne vegetal. Possuindo de 12% a 17% de proteína nos frutos e 46% de proteína na farinha sem gordura, enquanto a carne bovina possui 26% a 31% de proteína. Possui mais ou menos metade da proteína e 02 vezes mais calorias que as contidas num bife. Sua proteína é quase equivalente à encontrada no leite de vaca, contendo aminoácidos completos. Este PFNM contém minerais como fósforo, potássio e vitamina B, sendo que em 100 gramas encontra-se: 61 gramas de gordura; 2,8 miligramas de ferro; 180 miligramas de cálcio; 4,2 miligramas de zinco. Também contém grandes quantidades de metionina, que é um dos elementos nutritivos mais limitados na dieta amazônica (SHANLEY e MEDINA, 2005).

Assim, considerando que a escola é um espaço oportuno para o desenvolvimento das ações que

proporcionam melhorias nas condições de saúde e do estado nutricional das crianças, constituindo um ambiente indispensável para o desenvolvimento de iniciativas de promoção à saúde, incluindo programas de educação alimentar e nutricional, caracterizados por processos ativos, lúdicos e interativos, que favoreçam mudanças de comportamentos e práticas alimentares das crianças (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015). Logo, a Castanha-da-Amazônia ganhou destaque deste ambiente devido às suas propriedades nutritivas, de modo que foi inserido no Programa de Regionalização da Merenda Escolar no estado do Amazonas (PREME-AM), por meio da Lei Ordinária Estadual nº 3.454/2009. Assim, a Castanha-da-Amazônia começou a fazer parte da merenda escolar no estado Amazonas, sendo reafirmada posteriormente a importância da Castanha-da-Amazônia pelo Governo Federal.

Segundo o Ministério da Saúde (2015):

A castanha, outro alimento tipicamente brasileiro, pode ser consumida de diversas formas: fresca, assada e como ingrediente de inúmeras receitas doces e salgadas, tais como, bolos, saladas e etc. A castanha é um alimento muito nutritivo, que possui proteínas e boas gorduras, característico das sementes oleaginosas. É uma ótima opção para o lanche e para dar saciedade à criança! (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Há registro da utilização da Castanha-da-Amazônia na merenda escolar em 1995 em um projeto na RESEX do Rio Cajará em Castanhais no sul do Amapá na dimensão escolar com o objetivo de combater a pobreza. A comunidade produz e beneficia este PFNM transformando em merenda escolar para os alunos da rede pública de ensino (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010). No entanto, um Projeto de Lei nº 6.196, apresentado em 27 de agosto de 1985, de autoria do deputado José Mário Frota Moreira (PMDB/AM) já buscava a inclusão

deste PFNM no cardápio da merenda escolar e na “ração” servida nos quartéis. No entanto, foi arquivado o projeto de lei em 01 de fevereiro de 1987 pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

A inclusão da Castanha-da-Amazônia na merenda escolar decorre de que no Brasil nas últimas décadas houve um processo de transição nutricional, passando da desnutrição para a obesidade (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

Diante do exposto, a respeito da Castanha-da-Amazônia, é que se compreende a afirmação de Smith (1879 *apud* Shanley e Medina, 2005, p. 61) de que “a espécie mais nobre da floresta do Tauaú era a castanheira. E havia uma árvore que talvez tenha sido a maior que eu já vi na Amazônia”.

3 Procedimentos Metodológicos

Neste capítulo encontram-se as partes integrantes da metodologia, composta da tipologia, definições quanto à abordagem, local da pesquisa e ainda os procedimentos da pesquisa, como coleta e análise de dados. A seguir apresenta-se um quadro resumo dos procedimentos metodológicos seguidos neste estudo.

Quadro 06 - Resumo dos procedimentos metodológicos da pesquisa

Tipo de pesquisa		Definições		Técnica de análise dos dados
Quanto à abordagem	Quanto ao objetivo	Pesquisa	Fonte de Pesquisa	
Qualitativa	Exploratório-descriptiva	Revisão Bibliográfica	Artigos e publicações científicas, livros, dissertação e tese	Análise de conteúdo
		Documental e Pesquisa de Campo	Bancos de dados oficiais IBGE/SIDA, Governo do Amazônia, Governo Federal. Base de Dados do CEDSA e Cooperativa COOPMAS	

Fonte: Elaboração própria

Quanto à abordagem, esta pesquisa é exploratória-descriptiva, pois se aplica quando se trata de um assunto pouco conhecido. Contudo, embora as informações sobre o tema sejam mínimas, a pesquisa bibliográfica deve ser realizada, porque as temáticas costumam apresentar alguma obra, entrevista ou texto com casos semelhantes que poderão esclarecer o entendimento (GIL, 1999). Este tipo de pesquisa assegura uma visão geral acerca de determinado fato, habitualmente abrangem levantamento bibliográfico e documental, entre outros (GIL, 1999) proporcionando uma

maior familiaridade com o problema, tornando-o explícito ou construindo hipóteses sobre ele (PRODANOV e FREITAS, 2013). Assim, esta pesquisa assegurou a base da pesquisa a respeito do agroextrativismo na Amazônia, em especial ao PFNM Castanha-da-Amazônia.

Por meio da revisão bibliográfica realizou-se análise a partir de materiais já publicados (PRODANOV e FREITAS, 2013), assim, foram consultados livros, artigos científicos, dissertações e teses sobre os assuntos pesquisados. Sendo que a principal vantagem desta pesquisa está no fato de permitir que o investigador tenha acesso a uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que necessita pesquisar diretamente (GIL, 1999).

A pesquisa documental se assemelha a revisão bibliográfica, porém são de documentos que não receberam qualquer tratamento analítico (GIL, 1999; PRODANOV e FREITAS, 2013). Assim utilizou-se diversos documentos públicos produzidos pelos órgãos municipais e estaduais.

O estudo é descritivo, quando se preocupa em fazer a descrição das características de uma população, fenômeno ou de uma experiência. Ao concluir uma pesquisa descritiva é possível cruzar variáveis, tendo em vista o número de informações obtidas sobre o assunto (GIL, 1999). Neste estudo pesquisou-se sobre a Política Pública do Programa de Regionalização da Merenda Escolar no estado do Amazonas (PREME-AM) no período 2012 a 2015.

A combinação dos dois conceitos mencionados a fim de atender aos objetivos deste estudo, o qual consiste em descrever o processo de inclusão da Castanha-da-Amazônia na merenda escolar no Estado do Amazonas, a partir da avaliação da Política Pública do Programa de Regionalização no Estado do Amazonas considerando a modelo de Easton (1957; 1970) e Dagnino e Costa (2013).

Em relação à técnica de análise dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo, que é uma técnica empregada na interpretação de material textual (FLICK, 2004), ao verificar os documentos públicos. Sendo uma técnica que visa conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça (BARDIN, 1995), assim buscou compreender os conteúdos nos documentos analisados, além das questões literais. Para fazer essa análise utilizou-se de anotações realizadas no *software MS Word*.

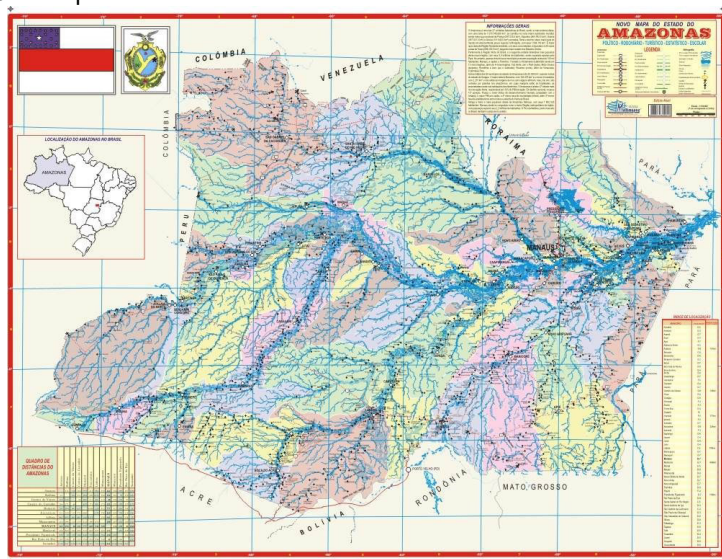
3.1 Dimensão da Pesquisa

A pesquisa teve o local delimitado pela legislação que instituiu a PREME-AM, ou seja no território do estado do Amazonas, desta forma buscou-se analisar os diversos aspectos da PREME-AM.

Como os sistemas políticos interagem com outros sistemas políticos, além da interferência do meio ambiente total, composto por vários sistemas não políticos, conforme exposto por Easton, buscou-se também informações além destes limites geográficos que interferem nesta política pública.

O estado do Amazonas, conforme a Figura 07, é uma das 27 unidades federativas do Brasil, sendo a maior delas, na questão territorial com uma área de 1.559.159,148 km², faz fronteira com os estados de Mato Grosso, Rondônia e Acre ao sul, com o Pará a leste e com Roraima ao norte, além das Repúblicas do Peru, Colômbia e Venezuela ao sudoeste, oeste e norte, respectivamente.

Figura 07 - Mapa do Amazonas



Fonte: Google Imagens (2016)

O estado do Amazonas está dividido politicamente em 62 municípios, divididos em 13 microrregiões e 04 mesorregiões, sendo banhado pela bacia hidrográfica do Rio Amazonas, a maior do mundo com quase 4 mil de km em extensão.

Assim, tomando como referência a PREME no estado do Amazonas e a Cadeia Produtiva de Castanha-da-Amazônia deste Estado buscou-se um direcionamento nos documentos pesquisados para coleta de dados e posteriormente a sua análise.

3.2 Coleta de Dados

O levantamento dos dados foi efetuado a partir de visita de campo em Lábrea-AM, em Setembro de 2015, com pesquisadores do Centro de Estudos Interdisciplinar em Desenvolvimento Sustentável da Amazônia - CEDSA, onde foi possível visitar a Cooperativa Mista Agroextrativista Sardinha - COOPMAS, que é uma das cooperativas que fornecem

Castanha-da-Amazônia para a PREME-AM. Além de visitar uma comunidade extrativista onde vivem dois povos indígenas que convivem em harmonia, situada na Reserva Extrativista Rio Ituxi, os quais fazem a coleta da Castanha-da-Amazônia e se inserem na Cadeia Produtiva da Castanha-da-Amazônia.

A partir da visita, foram selecionados diversos documentos, tanto da iniciativa privada quanto os públicos, que serviram para levantar os dados secundários. Tais dados foram catalogados conforme as variáveis do estudo.

O Quadro 07 contém as variáveis e termos deste estudo, que foram utilizadas como aporte para a coleta de dados.

Quadro 07 - Definição de Termos e Variáveis

VARIÁVEL	DEFINIÇÃO CONSTITUTIVA	DEFINIÇÃO OPERACIONAL
Política pública	Trata-se de uma teia de decisões dos Entes Públicos que alocam valor (EASTON, 1957); Define-se como o que o governo escolhe fazer ou não fazer (DYE 1984)	Aquilo que Governo faz e que possui consequências para os demais atores sociais.
Organizações e Atores sociais	Grupos de interesses mais ou menos opostos entre si existente na sociedade (KELSEN, 2000).	Aqueles que têm interesse ou são afetados pelas Políticas Públicas.
Cadeia Produtiva da Castanha	Consequências que decorrem mais do comportamento dos membros do sistema do que das ações no contexto político (EASTON, 1970).	Resultados da política pública da PREME bem como as suas influências na cadeia produtiva da Castanha-da-Amazônia.
Meio Ambiente	A noção de que elementos exteriores ao sistema oferece a perspectiva que existe um limite que separa o sistema político de tudo que não abranja (EASTON, 1968).	Fatores não político que influenciam no sistema político da PREME-AM.

Fonte: Elaborado pelo Autor

POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO PARA INCLUSÃO DA CASTANHA-DA-AMAZÔNIA NA MERENDA ESCOLAR NO ESTADO DO AMAZONAS

Estas variáveis serviram para classificar os fragmentos dos documentos secundários. Os dados secundários desta pesquisa foram extraídos da base de dados do projeto Mudanças na Rota da Castanha-da-Amazônia no Arco Norte da Amazônia: organizando sustentavelmente as comunidades tradicionais baseadas no *macromarketing*; de documentos e publicações do Centro de Estudos Interdisciplinar em Desenvolvimento Sustentável da Amazônia – CEDSA; de documentos públicos de entidades relacionadas ao programa PREME-AM, além de outros documentos acadêmicos, conforme descrito no Quadro 08.

Quadro 08 - Fonte de Dados Secundários

FONTE	TIPO DE DOCUMENTO	OBJETO PESQUISADO	DOCUMENTO
IBGE/SIDA	Banco de Dados Online	Produção e Comercialização da Castanha no AM	http://www.sidra.ibge.gov.br
			http://www.ibge.gov.br/webcart
Governo do Amazônia	Banco de Dados Online	Comercialização da Castanha no AM para Merenda Escolar	http://www.transparencia.am.gov.br
	Prestação de Contas	Produção e Comercialização da Castanha no AM e o fornecimento para a Merenda Escolar	GOVERNO DO AMAZONAS. Mensagem do Governador Omar Aziz à Assembleia Legislativa : 2011-2012. Manaus: Governo do Amazonas, 2012.
			GOVERNO DO AMAZONAS. Mensagem do Governador Jose Melo à Assembleia Legislativa : 2014-2015. Manaus: Governo do Amazonas, 2015.
			GOVERNO DO AMAZONAS. Mensagem do Governador Jose Melo à Assembleia Legislativa : 2015-2016. Manaus: Governo do Amazonas, 2016.
	Publicações Técnicas	Produção e Comercialização da Castanha no AM	GOVERNO DO AMAZONAS. Série Técnica Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável : Cadeia Produtiva da Castanha-do-Brasil do Estado do Amazonas. Vol. 3. Manaus: SDS, 2005.
Projeto Mudanças na rota da castanha da Amazônia no arco norte da Amazônia	Publicações e Artigos científicos	Ambiente Socioambiental dos Castanheiros	PAES-DE-SOUZA, Mariluce. SILVA, Tânia Nunes. PEDROZO, Eugênio Ávila. SOUZA FILHO, Theophilo Alves de. O Produto Florestal Não Madeirável (PFNM) amazônico açaí nativo: proposição de uma organização social baseada na lógica de cadeia e rede para potencializar a exploração local . Revista de Administração e Negócios da Amazônia, v.3, n.2, mai/ago. 2011.
			PEDROZO, Eugênio Ávila. SILVA, Tania Nunes da. SATO, Suzenir Aguiar da Silva. OLIVEIRA, Nilza Duarte Aleixo de. Produtos Florestais Não Madeiráveis (PFNMs): os Filíeres do Açaí e da Castanha da Amazônia . Revista de Administração e Negócios da Amazônia, v.3, n.2, mai/ago. 2011.
			SOUZA FILHO, Theophilo A. de. SOUZA, Mariluce Paes de. PAES, Diego C. A. de S. RIVA, Fabiana R. JUSTEN, Geocimar S. MENEGUETTI, Naila F. S. P. Sustentabilidade

POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO PARA INCLUSÃO DA CASTANHA-DA-AMAZÔNIA NA MERENDA ESCOLAR NO ESTADO DO AMAZONAS

			Socioambiental e os Stakes na Cadeia Produtiva da Castanha-da-Amazônia. 2014. XXXVIII Encontro da ANPAD – EnANPAD. Rio de Janeiro-RJ. 13 a 17 de setembro de 2014.
Governo Federal	Prestação de Contas	Comercialização da Castanha no AM para Merenda Escolar	CONAB Companhia Nacional de Abastecimento. Proposta de Preços Mínimos. vol.1. Brasília: Conab, 2015.
CEDSA	Dissertações	Ambiente Socioambiental dos Castanheiros	FACHINELLO, Dirlei Terezinha. Produtos florestais Não - Madeiráveis (PFNM) no Estado de Rondônia e as visões sobre desenvolvimento, sustentabilidade e extrativismo. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2010.
			PEIXOTO, Esmaily Negreiros. Cooperativa Central de Comercialização Extrativista - COOPERACRE e as Políticas Públicas de Incentivo à Produção da Castanha-da-Amazônia no Estado do Acre. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2014.
OUTROS	Publicações e Artigos científicos	Ambiente Socioambiental dos Castanheiros	BECKER, Bertha K. Revisão das Políticas de Ocupação Amazônica: É Possível identificar Modelos para projetar cenários. Rev. Parcerias Estratégicas , núm. 12, setembro 2001.
			CAVALCANTE, Katia V. FRANCHI, Tassio. LOPES, Rute H. MOTA, José A. Extrativismo no Século XXI: A Castanha no Amazonas. IX Encontro Nacional da ECOECO – Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Políticas Públicas e a Perspectivas da Economia Ecológica. Brasília, 4 a 8 de outubro de 2011.
			MACHADO, Frederico Soares. Manejo de Produtos Florestais Não Madeireiros: um manual com sugestões para o manejo participativo em comunidades da Amazônia. Rio Branco, Acre: PESACRE e CIFOR, 2008.
	Dissertações	Ambiente Socioambiental dos Castanheiros	CORTEZ, Marcelo Gonçalves. Sistemas sociais de produção da castanha da Amazônia (Bertholletia excelsa Bonpl.) no município de Manicoré/AM. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2011.
	Tese	Ambiente Socioambiental dos Castanheiros	ALMEIDA, José Jonas. Do extrativismo à domesticação: As possibilidades da Castanha-do-Pará. Tese (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

Fonte: Elaborado pelo Autor

Desta forma, buscou-se classificar os fragmentos dos documentos dentro de cada uma das variáveis, utilizando como referência as definições operacionais, gerando as tabulações para posterior interpretação e análise dos dados.

3.3 Tabulação, Interpretação e Análise dos Dados

Após as coletas de dados foram elaborados gráficos e tabelas utilizando recursos eletrônicos.

O *software* Microsoft Office 365 Word, processador de texto utilizado para elaborar a presente dissertação, reúne em um só *software* recursos textuais e os existentes no Microsoft Office 365 Excel, de modo que foi possível tabular e elaborar os gráficos neste *software*.

Por meio do *software* Microsoft Office 365 PowerPoint foram elaboradas as figuras, esquemas e *frameworks* em formato JPEG, utilizando as informações que foram identificadas nos dados secundários, permitindo a análise de dados de forma interpretativa-qualitativa. Não foi utilizado nenhum *software* específico para análise de conteúdo.

A elaboração de mapas contido na figura “Produção (Valor e Quantidade) da Castanha-da-Amazônia no Brasil em 2008” foi desenvolvida pelo sistema online Webcart, versão beta, do IBGE.

Na interpretação dos dados houve a triangulação, em razão de convergir os diversos dados obtidos nos dados secundários. A triangulação consiste no processo de comparação entre dados oriundos de diferentes fontes no intuito de tornar mais convincentes e precisas as informações obtidas (PRODANOV e FREITAS, 2013). Para realizar a triangulação, na medida em que as informações eram identificadas, foram salvas em tabelas e quadros em documento do Word e em esquemas em documento do Power Point. As informações foram armazenadas de acordo com o quadro 07.

3.4 Análise de Políticas Públicas

Os modelos usados para estudar políticas públicas são conceituais (DYE, 2005), sendo que os de análises de políticas públicas são um conjunto teórico para a ciência das políticas públicas (EASTON, 1968). Assim, são expostas diversas questões teóricas para a compreensão do tema, no qual nos modelos

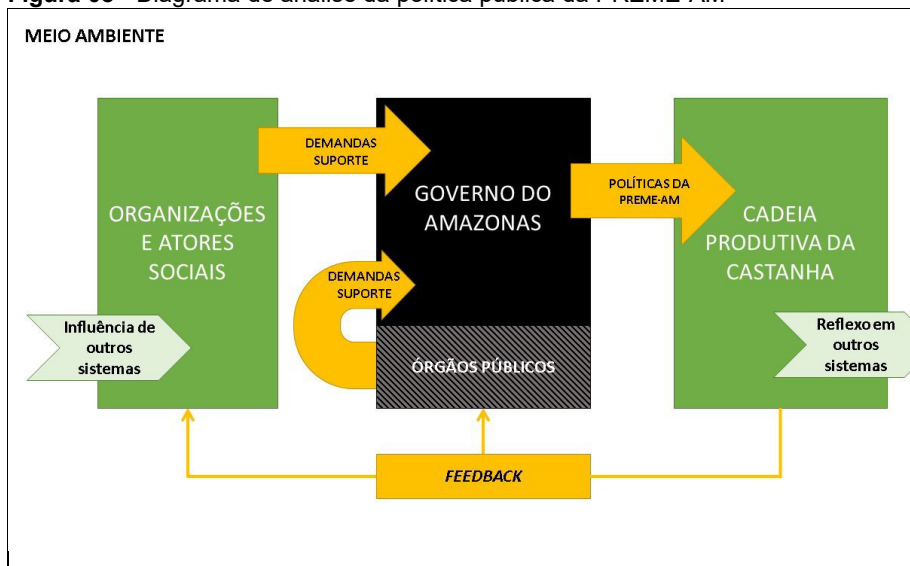
tradicionais de análises ignoravam tais questões. Logo, para avaliar a política pública da PREME-AM e mensurar o impacto na Cadeia Produtiva da Castanha-da-Amazônia no Estado do Amazonas, norteou-se pelo modelo de análise de política pública apresentado por Easton, figura 03 (pág. 35), estabelecendo as adequações das variáveis demonstradas no Figura 08.

De acordo com o esquema apresentado a seguir, as Organizações e os Atores sociais envolvidos buscou-se identificar as respectivas demandas que foram externalizadas por eles, bem como as expectativas, após o desenvolvimento anual da PREME-AM. Na sequência, foi analisado o modo de operação do Governo do estado do Amazonas no processo de produção de políticas públicas para configurar a ação estatal com a PREME-AM, bem como a atuação de seus órgãos que auxiliam no desenvolvimento desta política pública. Esta política reflete a atividade da produção da Castanha-da-Amazônia e o *feedback* consiste na percepção dos benefícios percebidos pelos grupos de interesse.

O Meio Ambiente foi analisado visando identificar fatores externos a PREME-AM, mas que interferem diretamente ou indiretamente nas organizações e atores sociais, no Governo do Amazonas e seus órgãos, ou mesmo na própria política pública. Sendo que este sistema político está inserido paralelamente em todos os sistemas não políticos que compõe o meio ambiente total.

POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO PARA INCLUSÃO DA CASTANHA-DA-AMAZÔNIA NA MERENDA ESCOLAR NO ESTADO DO AMAZONAS

Figura 08 - Diagrama de análise da política pública da PREME-AM



Fonte: Elaborado a partir do modelo de Easton (1957)

Conforme o diagrama de análise apresentado a partir do modelo de Easton, as entradas constituem as demandas e suportes oferecidos pelas Organizações e Atores Sociais que manifestaram interesse ou são afetados pela PREME-AM, sendo que alguns já estão identificados na legislação da política pública como é o caso dos fornecedores de merenda escolar. O Governo do Amazonas, juntamente com seus órgãos, podem oferecer demandas e suporte para o próprio Governo, e assim realizam as ações necessárias para desenvolver as políticas públicas e operacionalizá-las, neste caso a PREME-AM. Observa-se que, esta pesquisa também busca conhecer a forma pela qual as políticas públicas são desenvolvidas, bem como estudar os seus resultados, o *feedback* dado interfere na Cadeia Produtiva da Castanha-da-Amazônia e reflete no Estado quanto ao atendimento das reivindicações dos grupos de interesse.

O Meio Ambiente desta política pública foi analisado a

POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO PARA INCLUSÃO DA CASTANHA-DA-AMAZÔNIA NA MERENDA ESCOLAR NO ESTADO DO AMAZONAS

partir dos elementos expostos por Easton (1968) contidos na figura 04, porém com algumas adaptações em razão das mudanças políticas-ideológicas ocorridas no mundo ao longo das décadas que se seguiram após a publicação do autor foi necessário modificar os componentes. O Quadro 09 expõe os elementos do meio ambiente total utilizado para análise desta pesquisa para definir o meio ambiente da PREME-AM.

Quadro 09 - Componentes Meio Ambiente Total

MEIO AMBIENTE TOTAL		JUSTIFICATIVA DA ADAPTAÇÃO
Meio Ambiente Intra-Social	Sistema Ecológico	
	Sistema Biológico	
	Sistema de Personalidade	
	Sistemas Sociais	Sistemas Culturais
		Estrutura Social
		Sistema Econômico
		Sistema Demográfico
		Outros Subsistemas
Meio Ambiente Extra-Social	Sistemas Políticos Internacionais	Sistemas Políticos Individuais
		Sistemas Políticos Coletivos
	A dinâmica política faz com que haja o surgimento de novos sistemas políticos enquanto outros são extintos (EASTON, 1968). A taxação de quais são os sistemas políticos internacionais mais relevantes (OTAN, SEATO, ONU) e os de menor relevância (Outros Subsistemas) é contrária a dinâmica social, por isso deve-se usar o termo Sistemas Políticos Coletivos em oposição aos Sistemas Políticos Individuais, tendo em vista que ao longo da história estes sistemas ganharam e perderam espaço.	
	Essa dinâmica pode ser constatada na questão da Organização do Tratado do Sudeste Asiático (<i>The Southeast Asia Treaty Organization</i> - SEATO) que foi criado em 08 de setembro de 1954 e dissolvida em 30 de junho de 1977. Na questão do MERCOSUL, que foi um Tratado assinado em 26 de março de 1991 pelos países Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, onde foi incluso outros países através dos anos (MERCOSUL, 2016). Na questão do BRICS, um grupo político de cooperação criado informalmente em 2006, sendo formalizado em 2008. Tendo como membros os países Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRASIL, 2016).	
	Sistemas Ecológicos Internacionais	
	Sistemas Sociais Internacionais	Sistema Cultural Internacional
		Estrutura Social Internacional
		Sistema Econômico Internacional
		Sistema Demográfico Internacional
		Outros Sistemas

Fonte: Elaborado a partir de Easton (1967)

É importante analisar o meio ambiente e as mudanças que ocorrem nele, para verificar os impactos gerados e que refletem no sistema político (EASTON, 1968), desse modo fora analisado cada um dos componentes a fim de constatar quais foram às mudanças ocorridas nele que refletiram na PREME-AM. Detalhar cada um destes sistemas é extenso e mesmo assim, ainda não seria possível colocar todas as informações que dizem respeito a estes. Em razão disso, limitou-se com informações que estão ligados a PREME-AM e o PFNM da Castanha-da-Amazônia inserido nele.

Assim, não se discute a política pública de forma isolada, mas verificando questões históricas, aspectos legais, o processo de implantação, estatísticas e resultados deste programa e além de outras questões pertinentes ao Programa de Regionalização da Merenda Escolar no Estado do Amazonas. Posteriormente verifica-se a participação da Castanha-da-Amazônia dentro da PREME-AM, identificando os municípios produtores e os apoios oferecidos a Cadeia Produtiva deste PFNM e o uso deste produto na merenda escolar estadual.

4 Resultados e Discussão

Neste capítulo são apresentados os resultados obtidos com a coleta de dados e buscou-se responder o objetivo geral e a cada um dos objetivos especificados, e por consequentemente as questões de pesquisa proposta.

Visando promover o desenvolvimento do estado do Amazonas foi instituído o Programa de Regionalização da Merenda Escolar (PREME), sendo este uma política pública conforme prevista na Lei Ordinária Estadual nº 3.454/2009. Verifica-se, a partir dos dados coletados, que esta política contribuiu para o aumento da produção regional hortifrutigranjeira, florestal, extrativista e agroindustrial, tendo o envolvimento e a coordenação da Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino (SEDUC). Esta Secretaria conta com o auxílio da Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (ADS), cuja organização planeja a inclusão de produtos agroextrativos, como a Castanha-da-Amazônia, na merenda escolar da rede pública estadual do estado do Amazonas, respeitando a sazonalidade dos produtos.

Esta é uma política considera como distributiva, pois visa atender um grupo específico da sociedade amazonense, já que restringe a participação no Programa em decorrência do perfil do beneficiário, limitando-se também a valores financeiros anuais, o que corrobora com a visão de Lowi (1972). Ainda de acordo com o autor, é possível que haja mais de uma tipologia para uma mesma política, e com isso tem-se a PREME-AM como uma política redistributiva, pois embora apenas um grupo seja beneficiado a curto prazo, os ganhos ambientais e sociais com esta política pública contribuiu com uma melhora para toda

sociedade.

A ideologia empregada no sistema político ao qual está inserida a PREME-AM, de acordo com Bobbio *et al.* (1998) se enquadra como comunitário, pois é voltada para o apoio da persistência ou da transformação da comunidade política como um todo, de modo que visa melhorar as condições socioambientais e econômicas do Governo do Amazonas. Não há como ser partidárias já que não segue qualquer linha político-partidária integrantes ao Governo, nem legitimantes para sustentar ou a contestar o regime político que foi eleito democraticamente para gerir o Governo Estadual.

4.1 Preceitos legais sobre a produção agroextrativa na Política Pública do Programa de Regionalização da Merenda Escolar (PREME) no estado do Amazonas

A análise da PREME-AM permite enquadrar nas normas jurídicas, considerando que são instrumentos criados pelo homem para obter uma conduta desejada, comparando-se a coluna vertebral do corpo social. Assim, o direito soluciona conflitos conforme os valores do Poder legiferante, que os instrumentaliza conforme a ideologia dos legisladores (DINIZ, 2009). Desse modo, pode-se dizer que a PREME norma jurídica corresponde a necessidade de uma sociedade com relação à ordem, equilíbrio e justiça, sofrendo imposições dos fatores sociais, o que corrobora com a posição de Diniz (2009) de que a lei é um produto da formação social, traduzindo o sentimento da coletividade.

Desse modo, a Lei Ordinária Estadual nº 3.454, de 10 de dezembro de 2009, instituiu o Programa de Regionalização Escolar (PREME) no estado do Amazonas, buscando inserir produtos do gênero alimentício regional na merenda escolar na rede pública de ensino, contribuindo para o desenvolvimento

físico, intelectual e pedagógico dos alunos e estimulando o aumento da produção hortifrutigranjeira, florestal, extrativista e agroindustrial regionais, nos termos do seu artigo 1º.

Nos incisos do artigo 2º da Lei da PREME-AM, prevê uma intervenção do Estado quanto aos aspectos econômicos e sociais, pois a lei visa instituir e fomentar uma economia de produção sustentada, proporcionar uma produção de alimentos regionais de acordo com as capacidades de cada município do Amazonas; e consequentemente fomentar a geração de emprego e renda no interior do Estado.

Sendo que a iniciativa da PREME-AM ocorreu em 2004 pelo poder Executivo, porém a Lei que a instituiu foi criada somente em 2009 com a atuação da Assembleia Legislativa, ambos representam a cúpula do Governo do Amazonas. Nesse contexto, pode-se observar a afirmação de Bresser-Pereira (2008) de que implantações de políticas públicas são de responsabilidade das agências executivas e reguladoras administrativas, entidades dotadas de uma autonomia política. Desde o início deste programa vem apresentado um crescimento, exceto no ano de 2011 quando houve uma queda nos recursos do Programa, porém os fornecedores aumentaram. Assim, com a criação da lei não houve mudanças no ritmo do crescimento da PREME, mas ofereceu uma segurança jurídica para a sociedade no tocante que institucionalizada esta Política Pública necessita de um tramite burocrático e complexo para o encerramento deste Programa.

A PREME está alinhada com a Política Geral de Produção Rural do Estado do Amazonas, instituída pela Lei Ordinária Estadual nº 3.800/2012, que transforma o Programa Regionalizado de Merenda Escolar, previsto no artigo 5º, II, "G", em instrumentos de política pública com a agricultura familiar conforme artigo 5º, II. Ao adotar esse modelo de desenvolvimento pelo Estado, tem-se previsto os preceitos de

Sachs (2002) que engloba as questões econômicas, considerando os impactos sociais e ambientais.

As políticas do governo Federal e dos Estados são importantes para o fomento de qualquer atividade e desenvolvimento das regiões (CORTEZ, 2011). Assim, tem-se no âmbito Federal a previsão constitucional para as intervenções no domínio econômico e social pelo Poder Público visando à melhoria das condições sociais da população e na esfera estadual a citar a PREME-AM.

Fica evidente que está atrelado a PREME o aumento da produção hortifrutigranjeira, florestal, extrativista e agroindustrial amazonense, bem como instituir e fomentar uma economia de produção sustentada de alimentos voltados à merenda escolar, a partir de uma demanda específica e definida (art. 2º, I, da LOE nº 3.454/2009).

Sendo que os gêneros alimentícios regionais destinados ao Programa de regionalização da merenda escolar são fornecidos por produtores rurais, agroindústrias, cooperativas e associações devidamente credenciadas junto à Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (art. 5º da LOE nº 3.454/2009).

Com a Lei da PREME-AM, o Programa só poderá ocorrer com a revogação da lei pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas e posteriormente a sanção do Governo do Estado, assim exige-se um ato complexo e burocrático com concordância dos dois Poderes, o que garante maior segurança jurídica aos fornecedores.

Embora a Legislação Estadual do Amazonas tenha instituído a PREME somente em 2009, os dados encontrados demonstram a existência desta política desde 2004, conforme dados do Governo do Amazonas (2012b) em que o volume de produtos adquiridos na execução da PREME-AM pela SEDUC e

SEMED, no período de 2005 até junho de 2014 teve uma variação positiva de mais de 300%, ampliando o número de produtores de 3.400 em 2007 para 14.535 em 2014. A partir desse crescimento, o número de agroindústrias também aumentou de 35 em 2007 para 75 em 2014, gerando recursos da ordem de mais de R\$ 200,5 milhões com a aquisição de mais de 160 mil toneladas de produtos regionalizados (GOVERNO DO AMAZONAS, 2012b). Assim, até a promulgação em 2009, a política era desenvolvida em razão de uma discricionariedade do Poder Executivo Estadual do Amazonas e posteriormente a esta data houve a imposição legal conforme decisão da Assembleia Legislativa do Amazonas, representando uma garantia para os fornecedores de que o Programa não será extinto com a troca de governo.

Outra forma de fomentar a produção da Castanha-da-Amazônia existente no Amazonas é por meio das Leis Orçamentárias (Lei Ordinária nº 4.206/2015; Lei Ordinária nº 4.064/2014; Lei Ordinária nº 3.916/2013; Lei Ordinária nº 3.778/2012; Lei Ordinária nº 3.644/2011), por meio de concessão de financiamentos visando o apoio ao desenvolvimento de empreendimentos empresariais, agroindustriais, cooperativistas e produtores rurais que estão inseridas na Cadeia Produtiva da Castanha-da-Amazônia e de outros produtos regionais, tendo como objetivo e finalidade a promoção do desenvolvimento econômico do Estado, mediante financiamento às atividades produtivas.

Já a Lei Ordinária Estadual nº 3.645/2011 que instituiu o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE da Sub-Região do Purus no estado do Amazonas que estabelece diretrizes de uso e ocupação do solo entre outros, impõe que os cartogramas serão capazes de garantir a identificação e a visualização de diversas informações consideradas imprescindíveis ao planejamento e à orientação a ser prestada ao público, entre elas a previsão do fluxo da produção da Castanha-da-

Amazônia.

Com a Política Estadual de Incentivos Fiscais e Extrafiscais do Estado do Amazonas, Lei Ordinária Estadual nº 2.826/2003, foi possível uma alteração via Lei Ordinária nº 2.879/2004 que incluiu o inciso XVII no §13 do artigo 13, permitindo o incentivo fiscal do crédito do ICMS da castanha beneficiada com casca ou descascada e posteriormente a Lei Ordinária nº 3.022/05 que alterou o inciso, mas manteve a situação da castanha-da-Amazônia.

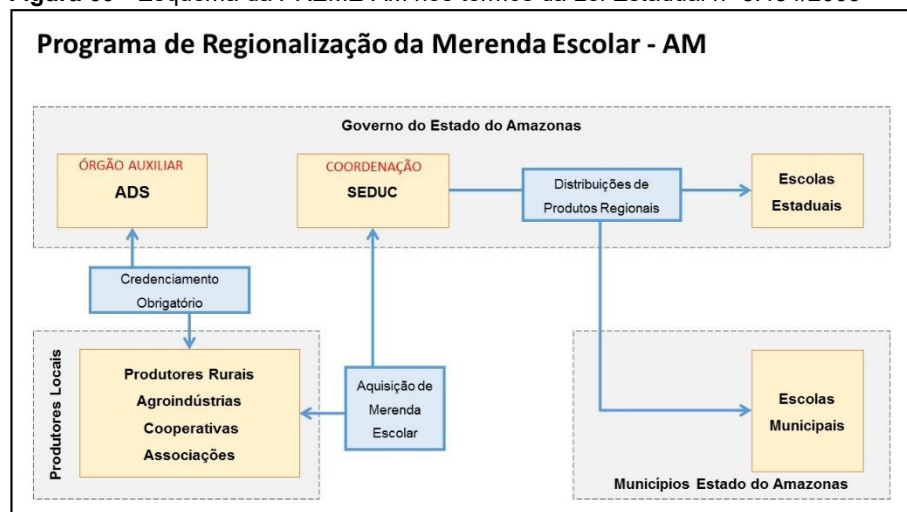
4.2 Os Órgãos responsáveis pela execução do PREME e demais atores deste programa

O PREME é coordenado pela Secretaria de Estado de Educação e Qualidade de Ensino - SEDUC com o auxílio da Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas - ADS conforme preconiza o caput do artigo 2º da lei que prevê a PREME-AM. A figura 09 demonstra os órgãos e as funções previstas na lei que instituiu a PREME-AM para a sua execução, que representa o exposto por Mello (2010) no qual demonstra o aparelho estatal exercendo as atividades administrativas para desenvolver o Programa, composto pela própria pessoa do Estado na pessoa do Governo do Amazonas, atuando por meio de suas estruturas interiores e por pessoas jurídicas criadas para auxiliá-lo como a SEDUC e ADS.

Neste sentido a política alinha-se ao que preconiza Dye (2005) quando afirma que a estrutura das instituições governamentais pode ter importantes consequências políticas, nessa lógica há uma divisão de funções dentro da PREME-AM para haver um melhor desempenho no programa. A definição legal das funções que cada instituição exerce dentro da PREME-AM evita que hajam conflitos de competências, a existência destes conflitos resulta em mau desempenho da política pública. O que encontra sentido no que expõe Lameirão (2007)

sobre a existência de uma relação direta entre o contexto institucional e o desempenho de um governo.

Figura 09 - Esquema da PREME-AM nos termos da Lei Estadual nº 3.454/2009



Fonte: Elaborado a partir de dados da Pesquisa

Em decorrência dos preceitos legais da PREME-AM, foi possível identificar alguns participantes, a citar os Produtores Rurais e Agroindústrias que são organizações privadas e Associações e Cooperativas que são organizações corporativas segundo Bresser-Pereira (2008), mas na visão tradicional são organizações privadas na concepção de Diniz (2009) que visam fornecer produtos para este programa. Todos devem ser compreendidos nesta pesquisa como fornecedores, que são todas as organizações e os indivíduos que fornecem algum recurso de que a organização necessita para realizar sua produção de bens ou serviços (NASCIMENTO, LEMOS e MELLO, 2008), ou seja, estes fornecedores na perspectiva de Easton asseguram os *inputs* para o sistema político da PREME-AM. A pesquisa demonstrou, Quadro 10, que a cada ano que passa, aumenta o número de fornecedores de produtos participantes no Programa, porém não foi possível identificar quais

fornecedores cadastrados comercialização cada item da PREME-AM.

Quadro 10 - Fornecedores de produtos para PREME-AM de 2012 a 2015

	Cooperativas e Associações	Agroindústrias	Produtores
2012	60	68	12.890
2013	61	69	13.534
2014	61	75	14.535
2015	61	75	15.600

Fonte: Elaborado a partir de dados da pesquisa

O Quadro 10 evidencia um crescimento, significativo, de 21% nos produtores participantes da PREME-AM, o que demonstra a importância e o interesse em participar desta Política Pública, resultando na ascensão do Programa, tanto com o aumento na participação de fornecedores quanto no aumento no fornecimento de produtos para a merenda dos alunos, estando presentes em todos os municípios do estado do Amazonas.

A Figura 09 (pág. 60) apresenta a Agência de Desenvolvimento Sustentável – ADS como órgão auxiliar, desempenhando a função de manter os cadastros de fornecedores no Programa de Regionalização da Merenda Escolar. A ADS convoca os interessados para se dirigirem a sua sede e se cadastrarem no Programa, que de forma desburocratizada faz um registro simplificado do fornecedor, exigindo dos produtores individuais e das agroindústrias apenas a comprovação da regularização da atividade e demonstrar capacidade de produção, além de cópia do RG e CPF; enquanto para as associações e cooperativas é preciso apresentar o Ato Constitutivo, Estatuto ou Contrato Social em vigor no que se refere às sociedades civis.

Nota-se que não são exigidos quais produtos irá fornecer. Assim, caso o fornecedor venha a fornecer outros produtos da PREME, este poderá fazê-lo sem que haja a atualização de seu cadastro. Embora essa exigência venha a facilitar e flexibilizar os fornecedores, o Estado fica sem um controle de fornecedores por produtos, sendo prejudicial para o desenvolvimento das políticas públicas, já que não tem dados sobre seus fornecedores.

A Lei da PREME-AM é omissa na questão da lista dos produtos regionais a serem comprados, cabendo ao Governo, de forma discricionária a realização da lista anualmente. Esta omissão legislativa, ou melhor *aberratio finis legis*, faz com que um produto pertencente ao Programa deixe de ser regional de um ano, passando a não fazer mais parte da lista de produtos regionais. A pesquisa demonstrou, Quadro 10, que a cada ano a relação dos produtos regionais modifica, e ainda há uma distinção da lista de produtos regionais para as Prefeituras e para o Governo.

Anualmente, a SEDUC-AM, responsável pela coordenação do Programa, publica um edital de chamada pública contendo os produtos que se deseja adquirir, as quantidades e os valores a serem pagos, bem como os locais a serem entregues, uma vez que as entregas são de responsabilidade dos fornecedores. Sendo que a compra é realizada considerando a inexigibilidade de licitação por ser inviável a competição, nos termos da Lei nº 8.666/1993, artigos 15, I, e 25, I, e conjuntamente haverá um apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais, segundo artigo 2º, V da Lei nº 11.947/2009. Assim, a legislação facilita a aquisição, pois reduz etapas burocráticas impostas pela Lei Geral das Licitações e Contratos. Embora a

SEDUC-AM desenvolva o programa em nível estadual, há a participação das SEMEDs, para que haja o atendimento tanto das escolas públicas estaduais quanto das municipais.

Essa participação da SEDUC-AM e das SEMEDs pode ser constatada no Quadro 11, que demonstra os recursos alocados para a realização anual da PREME dentro de suas circunscrições.

Quadro 11 - Recursos e comercialização na PREME-AM de 2012 a 2015

	Órgão	Produtos incorporados	Produção adquirida (t)	Recursos (R\$/milhões)
2012	SEDUC	48	5.443	23.330
	SEMED	---	---	---
2013	SEDUC	51	6.238	30.000
	SEMED	27	11.816	9.731.151
2014	SEDUC	50	5.867	30.000
	SEMED	21	11.324	9.995.990
2015	SEDUC	50	5.360	31.679
	SEMED	---	---	---

Fonte: Elaborado a partir de dados da pesquisa

Registra-se que no ano de 2012 não houve o convênio entre a SEMED e a SEDUC-AM, prejudicando a PREME na esfera pública municipal. Enquanto os dados de 2015 da SEMED ainda não foram consolidados pela SEDUC.

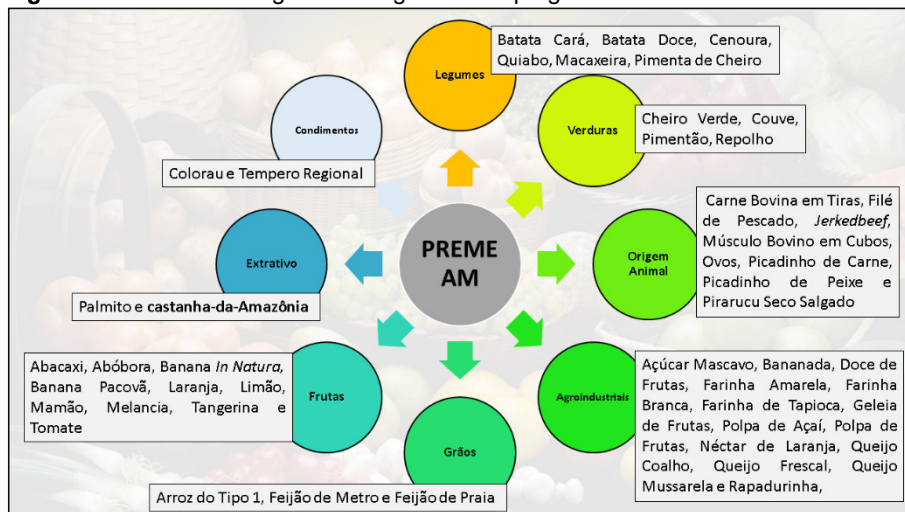
Por outro lado, houve no ano de 2015 uma redução nos produtos incorporados, e o dispêndio estatal também vem sendo reduzido, o que resulta em uma redução na quantidade de alimento adquirido.

Bresser-Pereira (2008) expõe que na gestão pública não tem o planejamento limitado pelas leis e regulamentos, pois

somente dentro de uma estrutura democrática é possível aceitar um alto grau de autonomia atribuído aos administradores com as reformas administrativas, sendo nesse sentido que há a autonomia do gestor público de incluir e excluir produtos na PREME-AM. Não foi identificada na pesquisa a fundamentação para a composição da lista de produtos, nem mesmo justificativa quando ocorreu as retiradas de algum produto no Programa.

A previsão legal da lista dos produtos regionais asseguraria aos fornecedores uma garantia de continuar fornecendo para o programa, e a sua contraria a segurança jurídica introduzida com a Lei da PREME-AM. A merenda regionalizada nas escolas públicas estaduais do Amazonas é composta por 50 itens (SEDUC-AM, 2015), conforme Figura 09.

Figura 010 - Produtos regionais integrantes do programa PREME-AM em 2015



Fonte: Elaborado a partir de dados da pesquisa

Embora a PREME-AM seja composta por 50 itens, existem alguns que são indeterminados como é o caso de polpas de frutas e tempero regional, cabendo ao fornecedor optar por qual item deseja adquirir, no entanto ao expor que

deseja polpa de frutas, há outro item semelhante, porém mais preciso, que é a polpa de açaí.

A maioria de produtos da PREME-AM vindos das agroindústrias, já que exigem o processamento e beneficiamento antes do consumo, porém a participação animal é reduzida havendo apenas bovinocultura e piscicultura.

Ao inserir os produtos indicados no quadro acima, o Governo do Amazonas buscou com o programa PREME, conforme dispositivos legais: instituir e fomentar a economia de produção sustentada em alimentos voltados para merenda escolar; propiciar uma produção de alimentos regionais de acordo com as capacidades dos Municípios; reduzir os custos com a merenda escolar, por meio da economia com transporte e armazenamento destes alimentos; e fomentar a geração de emprego e renda. E assim, conseguir promover tanto o desenvolvimento regional quanto o local por meio do agroextrativismo na Amazônia.

As Escolas Públicas Estaduais e Municipais são organizações públicas estatais beneficiadas com os produtos adquiridos pela PREME-AM e de outros programas para transformá-los em merenda escolar para os alunos.

No Quadro 13 é apresentado os quantitativos das escolas que participaram da PREME-AM no período de 2012 a 2015, bem como os alunos que foram beneficiados por este Programa.

Quadro 12 – Quantidade de Alunos e escolas Beneficiadas com a PREME-AM de 2012 a 2015

	Órgão	Escolas	Alunos
2012	SEDUC	562	530.000
	SEMED	---	---
2013	SEDUC	582	530.000
	SEMED	492	289.800
2014	SEDUC	582	530.000
	SEMED	510	246.000
2015	SEDUC	582	530.000
	SEMED	---	----

Fonte: Elaborado a partir de dados da pesquisa

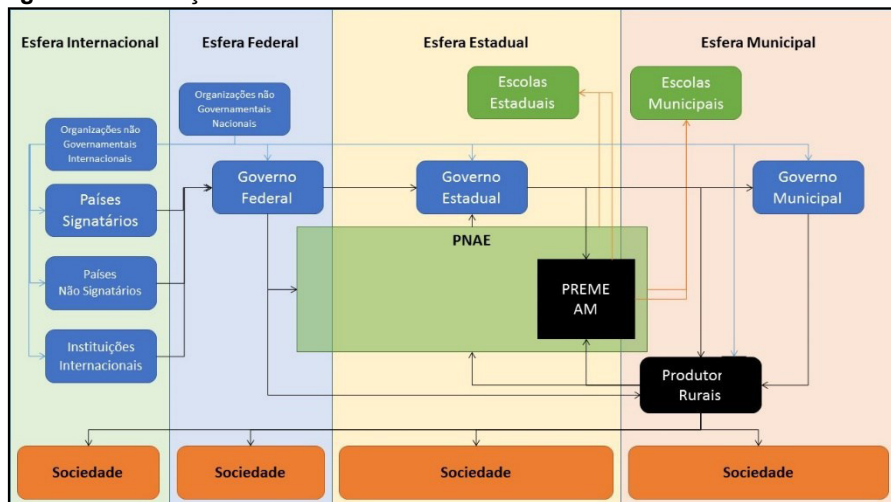
O atendimento da PREME-AM mantém-se estável com relação aos alunos beneficiários, no entanto novas escolas começaram a participar do Programa, ressalta-se que no ano de 2016 registrou-se 443.178 estudantes matriculados em 589 escolas, o que garante o sucesso da PREME-AM na rede estadual de ensino. De forma inversa ao que aconteceu no Estado, reduziu-se a participação dos municípios no Programa, pois aumentaram as escolas participantes, mas o número de alunos reduziu, sendo que em 2012 não houve o convênio da SEDUC-AM com as SEMED e não houve consolidação dos dados de 2015.

Além das organizações já citada, foi possível identificar na pesquisa outras organizações que estão ligadas a política pública da PREME-AM ou que podem influenciar de alguma maneira nela por estarem inseridas no Meio Ambiente. A essência do modelo de análise utilizado está nos processos de interações políticas que oferecem um caráter dinâmico na análise, que variam no tempo e no espaço, conforme exposto por Easton (1968), razão pelo qual faz necessário identificar as interações existentes entre as estruturas e organizações,

POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO PARA INCLUSÃO DA CASTANHA-DA-AMAZÔNIA NA MERENDA ESCOLAR NO ESTADO DO AMAZONAS

conforme demonstrado na figura a seguir:

Figura 11 - Interações entre as Estruturas dentro do Meio Ambiente Total



Fonte: Elaborado a partir de dados da pesquisa

A Figura 10 demonstra que há divisões da população dividida em vários grupos de interesses mais ou menos opostos entre si conforme cita Kelsen (2000) e agem não somente pelos seus interesses pessoais, mas também segundo suas identidades como cidadão, trabalhador, político ou chefe de família, porque há influência no seu comportamento quanto aos processos de decisão política (FREY, 2000), ou seja as pessoas agem de uma forma quando integram a sociedade em geral, de outra forma se estiverem na condição de produtor rural que difere se estivesse como um aluno em uma das escolas públicas.

Embora neste modelo de análise as estruturas e as organizações são tratadas como secundária, de acordo com Easton (1968), no entanto é importante conhecer os atores sociais.

Um estudo realizado por Souza Filho *et al.* (2014) a respeito da Cadeia Produtiva da Castanha-da-Amazônia no

Assim, conforme observados na Figura 10 e 11, há divergência entre os grupos presentes na Cadeia Produtiva da Castanha-da-Amazônia com relação aos grupos e interesses dentro da PREME-AM, ressaltando que há também aqueles presentes nestes dois contextos.

Conforme exposto por Ham e Hill (1993) o Estado pode ser definido pelas suas instituições públicas, nesse contexto a pesquisa identificou o Governo Federal, o Governo do Estado do Amazonas e as Prefeituras Municipais do Estado do Amazonas que desenvolvem, entre outras funções, as intervenções no domínio econômico e no social visando à melhoria das condições sociais da população e sua harmonização dentro dos seus limites de atuação, buscando a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, ressalta-se que, conforme exposto por Bresser-Pereira (2008), compõe os órgãos superiores que tomam as decisões. Ainda há a Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino – SEDUC/AM, a Agência de Fomento do Estado do Amazonas – AFEAM, a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, a Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – ADS, a Secretaria da Produção Rural do Amazonas – SEPROR, o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Amazonas – IDAM, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – SDS e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, que também são organizações públicas, porém hierarquicamente inferiores em razão das estruturas públicas ao qual estão inseridas. Todas estas organizações devem ser classificadas conforme Bresser-Perreira (2008) como públicas da mesma forma que classificação de Diniz (2009).

Contatou que há organizações que visam a proteção amazonense, como é o caso da Amazônia Real que é uma organização pública não estatal, **sem fins lucrativos** que busca a

preservação das castanheiras frente ao desmatamento AMAZÔNIA REAL, 2016).

Quem conheceu o entorno da cidade de Parintins/AM, precisamente a Área do Castanhal, nas proximidades da Comunidade Santa Luzia do Macurani, comungava de um cenário nativo recheado de exuberantes Castanheiras. A indescritível beleza e majestuosidade oferecida pela espécie àquele recanto da Ilha interagiu harmonicamente com o ecossistema, garantindo-lhe plena sustentabilidade além dos benefícios à sadia qualidade de vida aos ilhéus. Em toda essa expressividade natural, não é demais admitir que as nobres Companheiras fossem também militantes incansáveis no sentido da divisão igualitária da riqueza... A cada janeiro, reafirmavam os compromissos com os comunitários de Santa Luzia – pequenos agricultores, pescadores, coletores e extrativistas – oferecendo-lhes generosamente seus frutos.

Hoje, naquele lugar, o que resta da espécie *Bertholletia excelsa*, (a princípio conhecida como Castanha-do-Pará; depois, Castanha-da-Amazônia; recentemente, Castanha-do-Brasil e, no futuro???), ergue-se um cemitério de biodiversidades, até então incalculáveis, fruto de cruéis injúrias produzidas por descasos administrativos, irresponsabilidade política, enfim, pura estupidez. É inevitável aos olhos e a alma o impacto que aquele cenário de destruição criminosa provoca sobre quem visita a área: assiste-se, ali, ao assassinato lento e cruel da Espécie – no papel – protegida por Lei. (AMAZÔNIA REAL, 2015)

O impacto desta organização poderá impactar na PREME-AM na questão da oferta e demanda de um dos PFNM presentes nesta política pública, uma vez que preservando os castanhais tendem a aumentar a oferta no mercado. Da mesma forma, existem diversas organizações que buscam tutelar indiretamente os direitos dos povos da Amazônia. Para

Diniz (2009) é considerada uma organização privada, no entanto elas buscam o interesse público, por isso devem ser classificadas de acordo com Bresser-Perreira (2008) como uma organização pública não estatal.

Os Sindicatos Rurais são organizações corporativas que visam assegurar os interesses dos produtores rurais na perspectiva de Bresser-Pereira (2008).

Analisando as organizações que exercem influência na PREME-AM, é possível constatar como os indivíduos/organizações agem num contexto estruturado por normas e procedimentos operacionais que limitam as suas possibilidades de ação (LAMEIRÃO, 2008) e as funções que exercem dentro da sociedade (BRESSER-PERREIRA, 2008).

4.3 Os municípios do Amazonas fornecedores de Castanha-da-Amazônia para merenda escolar

A Castanha-da-Amazônia é um produto com expressiva participação na atividade agroextrativa de vários municípios do Estado, embora não tenha sido um produto de destaque na formação de renda no Amazonas (CAVALCANTE *et al.*, 2011). É possível verificar o potencial produtivo em todo Estado do Amazonas na produção de Castanha-da-Amazônia pelo mapa na Figura 12.

POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO PARA INCLUSÃO DA CASTANHA-DA-AMAZÔNIA NA MERENDA ESCOLAR NO ESTADO DO AMAZONAS

Figura 13 - Municípios produtores de Castanha-da-Amazônia no Amazonas em 2005



Fonte: Governo do Amazonas (2005, p. 13)

Em 2005, haviam informações de famílias envolvidas na produção de seis municípios (Boca do Acre; Lábrea; Manicoré; Coari; Fonte Boa; e Maraã), que totalizavam 850 famílias, porém não há informações sobre a participação da extração das castanhas na renda familiar dos produtores (GOVERNO DO AMAZONAS, 2005).

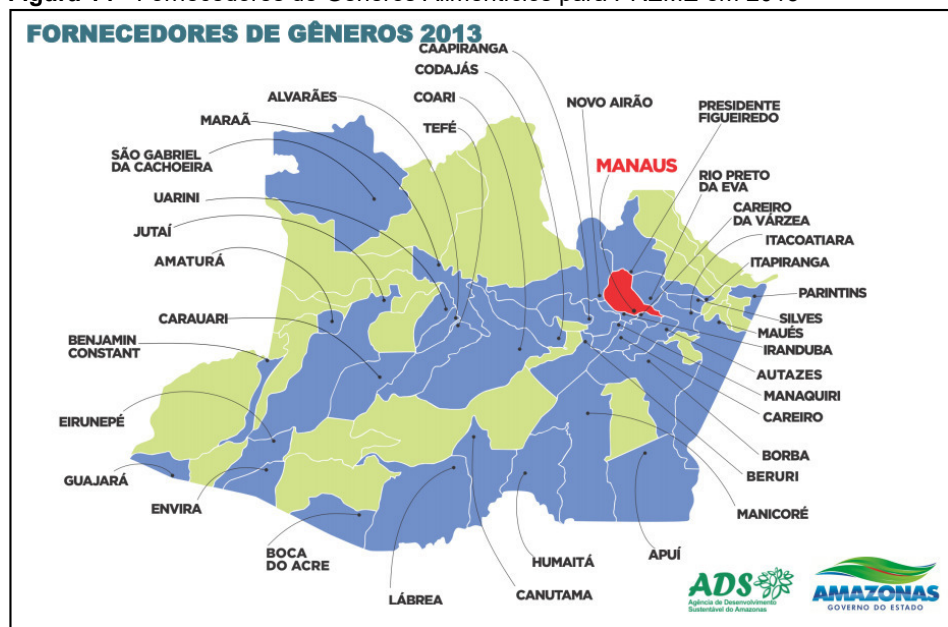
A agroindustrialização da Castanha-da-Amazônia (amêndoas desidratadas, castanhas *dry*) gerou em 2011 em cinco municípios (Boca do Acre, Lábrea, Manicoré, Beruri e Amaturá) 250 empregos diretos e aproximadamente 1.750 indiretos (CAVALCANTE, 2011).

Conforme dados da pesquisa a Castanha-da-Amazônia é um dos produtos incorporados pela SEDUC na PREME-AM, porém a participação de cada um destes produtos não é regulamentada, sendo condicionada a uma discricionariedade do Gestor público ao executar a política

pública anualmente. Inicialmente o programa começou com 08 produtos incorporados em 2004, chegando a 51 produtos em 2013, sendo a lista modificada anualmente.

Os fornecedores dos itens da PREME-AM estão em quase todos os municípios do Estado conforme Figura 13, porém não foi possível identificar nos dados da pesquisa quais são os produtos fornecidos por cada um dos municípios.

Figura 14 - Fornecedores de Gêneros Alimentícios para PREME em 2013

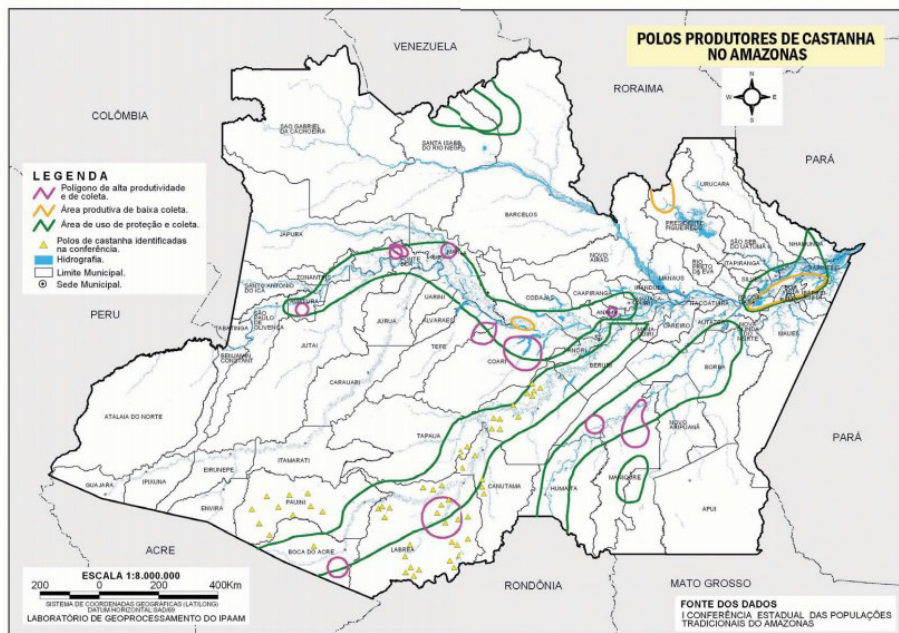


Fonte: Governo do Amazonas (2014)

Por outro lado, comparando a Figura 13 com dados geográficos obtidos com a observação da Figura 14 a seguir pode-se constatar que às áreas consideradas polo de produção pelo Governo do Amazonas estão inseridas nos municípios fornecedores.

POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO PARA INCLUSÃO DA CASTANHA-DA-AMAZÔNIA NA MERENDA ESCOLAR NO ESTADO DO AMAZONAS

Figura 15 - Polos Produtores de Castanha no Amazonas em 2005



Fonte: Governo do Amazonas (2005, p. 16-7)

Apenas os municípios amazônicos Tapauá e Pauini são produtores de Castanha-da-Amazônia e não estão como fornecedores da PREME-AM.

Nota-se no Quadro 14 a participação da Castanha-da-Amazônia no período de 2008 a 2015, apresentando uma redução na alocação de recursos para a compra deste produto e consequentemente a quantidade comprada para a merenda escolar dentro do programa da PREME-AM, mantendo-se por anos o mesmo valor pago.

POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO PARA INCLUSÃO DA CASTANHA-DA-AMAZÔNIA NA MERENDA ESCOLAR NO ESTADO DO AMAPÁ

Quadro 13 - Participação da Castanha-da-Amazônia na PREME-AM de 2008 a 2015 pela SEDUC

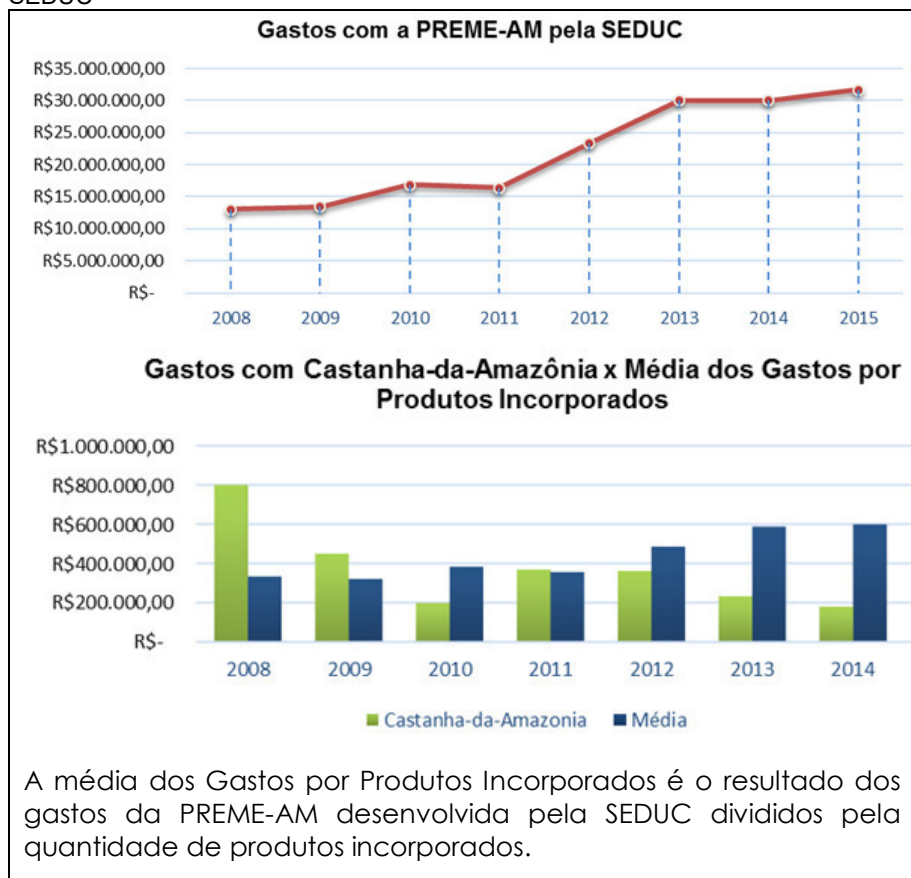
ANO	VALOR PAGO PELO KG DA CASTANHA-DA-AMAZÔNIA	TOTAL KG	TOTAL R\$
2008	R\$ 18,00	44.467	R\$ 800.406,00
2009	R\$ 18,00	24.981	R\$ 449.658,00
2010	R\$ 18,00	11.000	R\$ 198.000,00
2011	R\$ 18,00	20.488	R\$ 368.784,00
2012	R\$ 18,00	20.091	R\$ 361.638,00
2013	R\$ 18,00	12.955	R\$ 233.190,00
2014	R\$ 18,00	10.000	R\$ 180.000,00
2015	R\$ 23,00	11.800	R\$ 271.400,00
TOTAL GERAL		155.782	R\$ 2.863.076,00

Fonte: ADS, 2016

O congelamento do preço pago na PREME-AM pelo Estado, de 2008 a 2014, é prejudicial aos fornecedores da Castanha-da-Amazônia no programa pois não acompanha o preço de mercado, não há correção por qualquer índice de inflação, com isso o preço praticado fica aquém do encontrado no comércio deste PFNM.

Embora os gastos com o PFNM da Castanha-da-Amazônia na PREME-AM pela SEDUC tenha sido reduzida pelo Governo do Amapá, houve um dispêndio maior no programa, aumentado a cada ano, conforme observa-se na Figura 15.

Figura 16 - Participação da Castanha-da-Amazônia na PREME-AM desenvolvida pela SEDUC



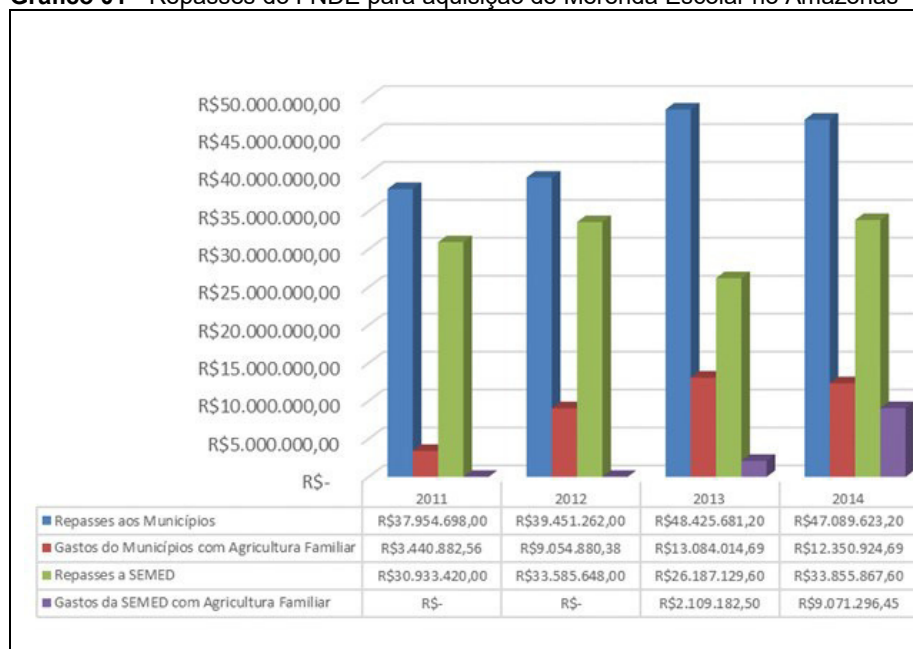
Fonte: Elaborado a partir de dados da pesquisa

Considerando a hipótese de uma distribuição dos recursos pela SEDUC de forma equânime na PREME-AM, tem-se que até 2009 a participação da Castanha-da-Amazônia era superior aos gastos médios com relação aos outros produtos, no entanto com o passar dos anos a participação vem reduzindo, apresentando um pequeno aumento proporcional no ano de 2015.

Um dos mantenedores da PREME-AM, segundo dados

da pesquisa, é o Governo Federal que faz repasses financeiros para aquisição de merenda escolar para todos os Estados e Municípios do Brasil, ao qual cabe por meio do poder discricionário adquiri-los da agricultura familiar ou não de discricionariamente conforme as políticas adotadas pelo gestor. O Gráfico 01 demonstra os repasses realizados pelo Governo Federal para o estado do Amazonas.

Gráfico 01 - Repasses do FNDE para aquisição de Merenda Escolar no Amazonas



Fonte: Elaborado a partir de dados da pesquisa

Ao haver gastos com a Agricultura Familiar estará fortalecendo diversos programas, entre eles o da PREME-AM. Devido à falta de prestação de contas pelos entes estaduais e municipais a respeito do gasto com a agricultura familiar, no entanto pode-se constatar que há uma variação, dos que prestaram contas em 2014, de 1,28% a 66,04%, nos gastos do repasse com a agricultura familiar.

A falta de prestação de informações dos órgãos públicos aos órgãos públicos de fiscalização ou mesmo para sociedade prejudica a elaboração de qualquer política pública independente da esfera de competência, ensejam em responsabilização aos gestores como penalidade.

Diante dos dados obtidos é evidente que há uma pouca participação da agricultura familiar nas questões da merenda escolar, no entanto é possível identificar um crescimento na participação destes fornecedores dentro das políticas de merenda escolar.

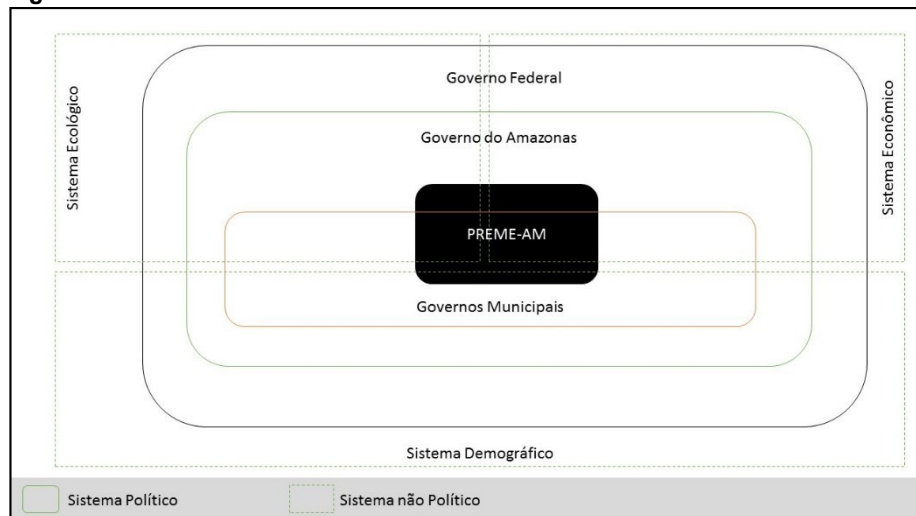
A pesquisa demonstrou que a elaboração da lista de produtos incorporados na PREME-AM é discricionária do Poder Executivo, tanto o Municipal quanto o Estadual, o que não gera uma segurança jurídica aos fornecedores que podem ter seus produtos excluídos da PREME de forma sumária. Tal afirmação alinha-se com o exposto por Souza (2006) quando cita que a luta entre grupos sociais pelo poder ou pelos recursos parece ser o foco da formulação de políticas públicas, procedimento este que desvirtua o seu objeto e privilegia grupos.

4.4 Análise do meio ambiente da Política Pública do Programa de Regionalização da Merenda Escolar (PREME) no Estado do Amazonas

É importante a questão do meio ambiente tendo em vista o impacto das mudanças que ocorrem nele e refletem no sistema político, exemplificando essa relação uma depressão na economia, as mudanças de valores e aspirações na cultura ou mesmo na alteração das estruturas de classe podem ter consequências para o sistema político (EASTON, 1968), assim foram analisadas as questões do meio ambiente identificando como ocorrem estas influências, foi possível verificar que alguns sistemas causam uma maior interferência que outros, como é o caso do sistema econômico.

Por meio da pesquisa foi possível elaborar a Figura 16, que visa ilustrar como estão inseridos os sistemas e como se sobrepõe um sobre o outro e de alguma forma interferindo na PREME-AM. Conforme exposto por Easton (1968) em termos práticos estas divisões entre os sistemas não são perceptíveis.

Figura 17 - Sistemas Políticos e não-Políticos como referência a PREME-AM



Fonte: Elaborado a partir de dados da pesquisa

Observa-se que há uma sobreposição dos sistemas, demonstrando assim as possibilidades de interações entre os sistemas. Sendo que no caso dos sistemas políticos, há uma relação de sistema e subsistema de forma hierarquizada devido à estrutura organizacional pública prevista na Constituição em vigor. No caso dos 62 Governos Municipais, não há esta relação hierarquizada entre os municípios, estando todos no mesmo nível hierárquico, no entanto é possível por meio de contratos as interações entres eles, como por exemplo nos consórcios intermunicipais.

Os sistemas não políticos estão também sobrepostos aos sistemas políticos, pois em determinados momentos, haverá interferência de um sistema ao outro. O impacto das mudanças

que ocorrem neles pode refletir no sistema político, exemplificando essa relação uma depressão na economia, as mudanças de valores e aspirações na cultura ou mesmo na alteração das estruturas de classe podem ter consequências para o sistema político (EASTON, 1968).

A área produtiva da Castanha-da-Amazônia, conforme dados da pesquisa, demonstra que não se limita a Amazônia brasileira, havendo também nos países vizinhos, que constituem os Sistemas Ecológicos Nacionais e Internacionais. Tais sistemas interferem na produção, pois as variações climáticas dessa região influenciam no processo de floração e frutificação das Castanheiras-do-Brasil conforme cita Almeida (2015).

Ainda nesse sentido, a questão ecológica é fundamental para produção da Castanha-da-Amazônia, explica Gomes (2014), pois é necessário manter a floresta preservada ao redor da árvore para que a mesma tenha volume, expondo que a produção do castanhal de cultivo não é mesma do nativo, sendo que a sua polinização é sofisticada, as árvores crescem e ficam lindas, mas não tem a mesma produtividade que as nativas.

Na pesquisa identificou-se nos documentos do MMA (2014) que a grandeza Amazônica não esconde a fragilidade de seu ecossistema, pois a floresta vive a partir de seu próprio material orgânico, o que resulta em um delicado equilíbrio, que é extremamente sensível a quaisquer interferências, no qual os danos causados pelas ações humanas são muitas vezes irreversíveis.

Isto pode ser confirmado nos achados da pesquisa de Shanley e Medina (2005) no Acre, que registram que as flores das castanheiras começam a abrir no final da estação seca, quando os frutos da floração anterior estão quase prontos para caírem e no Pará, as flores aparecem entre setembro e fevereiro e os frutos caem entre janeiro e abril, isso demonstra como o

sistema ecológico influência no processo extrativo da Castanha-da-Amazônia. Isto corrobora com Paes-de-Souza et al. (2011) que dizem que a floresta Amazônica é a maior fonte mundial de fornecimento de Produtos Florestais Não-Madeiráveis.

A interferência do Sistema Biológico no ambiente ao qual está inserido da PREME-AM pode ser constatada na pesquisa quando Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) mantém um cadastro de exportadores de Castanha-da-Amazônia com base na IN SDA nº 66/2003 ou sua atualização e normas complementares, que estabelecem os requisitos e critérios para o cadastramento dos estabelecimentos que produzem, beneficiam, processam e ou exportam o produto, que visa o controle de contaminantes, como a aflatoxinas, e de qualidade.

Quadro 14 - Exportadores de Castanha-da-Amazônia cadastrados no MAPA em 2016

Estado	Exportador
AC	Cooperativa Central de Comercialização Extrativista do Estado do Acre LTDA (COOPERACRE)
AC	J.L.A. Felício Importação e Exportação (OLAM - Óleos da Amazonas)
PA	Jorge Mutran Exportadora de Castanha LTDA
PA	Exportadora Florezano LTDA (Grupo Florezano)
PA	Mundial Exportadora Comercial LTDA (Usina Boa Esperança)

Fonte: Elaborado a partir de dados da pesquisa

A extensão da lista de exportadores, compondo o Quadro 15, demonstra a dificuldade em exportar este PFNM, não havendo nenhum exportador no Estado do Amazonas, impactando de forma significativa no sistema econômico

internacional, pois limita a quantidade exportada e aumenta a oferta nacional.

Conforme Shanley e Medina (2005) quase toda a produção de Castanha-da-Amazônia é exportada, principalmente para os Estados Unidos e Inglaterra, mas a exportação vem reduzindo desde a década de 1970, mas a partir de 1998 a queda foi maior, pois uma regulação na Europa reduziu o nível aceitável de substâncias tóxicas (aflotoxinas) produzidas por fungos que contaminam a castanha, com isso o comércio mundial deste PFNM ficou prejudicado. Ainda de acordo com o autor, em julho de 2003, a União Europeia fechou as portas de seu mercado para a Castanha-da-Amazônia brasileira com casca.

A castanheira exerce um papel importante nas florestas, possuindo relações fortes com outras plantas e animais, como é o caso da cutia, principal responsável pela dispersão das sementes e regeneração da castanheira na floresta, que plantam as Castanhas-da-Amazônia e com isso ajudam novas árvores a germinar, logo não caçar muitas cutias, contribui com a preservação das castanheiras (SHANLEY e MEDINA, 2005).

Os Sistemas Culturais Nacionais diante dos regionais apresentam uma resistência às novas culturas, coexistindo várias no Estado do Amazonas, como identificado na pesquisa que em São Gabriel da Cachoeira, na microrregião de Rio Negro no Amazonas, com algo inédito dentro da federação brasileira, que por meio da Lei Municipal nº 145/2002 instituiu como línguas oficiais no município, além do português, os idiomas indígenas o *nheengatu*, o *tucano* e o *baníua*, línguas tradicionais faladas pela maioria dos habitantes do município. Ressalta-se que a língua oficial da República Federativa do Brasil é o português, conforme artigo 13 da Constituição Federal.

Outro dado importante na questão dos Sistemas

Culturais está no fato de que a atividade extrativista da Castanha-da-Amazônia se mantém semelhante ao modelo original de extração, iniciado com a descrição botânica deste PFNM em 1807 (CAVALCANTE *et al.*, 2011), constituindo uma atividade econômica realizada basicamente pelas comunidades rurais. Assim, a cultura na Amazônia deve ser vista como um fortalecimento cultural, pois manteve as identidades locais sem sofrer grandes mudanças provocadas pelo Estado com sua crescente intervenção na economia e no território, acelerou e se tornou contínuo o processo de ocupação e de urbanização que a região sofreu nas últimas décadas.

Esta manutenção cultural amazônica interfere positivamente com a PREME-AM, pois esta visa valorizar os produtos regionais. Lembrando que a Lei que instituiu a PREME, prevê no artigo 2º, inciso II, que uma das finalidades é resgatar e respeitar os hábitos alimentares regionais ou seja preservar os Sistemas Culturais Regionais.

Se por um lado o Sistema Cultural Regional manteve-se com relação às questões que envolva a Castanha-da-Amazônia, o Sistema Cultural Nacional sofreu alterações, pois este produto vem sendo incorporado nos hábitos alimentares, uma vez que a mídia nacional divulga aspectos positivos deste PFNM, após pesquisas científicas que demonstram os benefícios oferecidos pelo consumo da Castanha-da-Amazônia. Sendo que tais informações científicas são difundidas para sociedade por programas como Globo Repórter (2016) que mostrou que a Castanha-da-Amazônia é um produto rico em selênio auxilia no tratamento contra o hipotireoidismo, Globo Repórter (2012) no qual expõe que as castanhas, as nozes e as frutas secas reduzem os riscos cardiológicos, e Globo Repórter (2013) que trata este PFNM como um superalimento. Todos estes programas estimulam o consumo da Castanha-da-Amazônia na sociedade que deseja uma melhor qualidade de vida, denominados como Geração Saúde, gerando um aumento na

demanda pelo consumo deste PFNM.

A produção brasileira de Castanha-da-Amazônia obedece a dois fluxos comerciais: o consumo interno e a exportação, que estão inseridos respectivamente no Sistema Econômico Nacional e no Sistema Econômico Internacional. Essa relação tem se alterado na proporção de 35% para a exportação e 65% para o consumo interno (CONAB, 2015). Estima-se que a indústria internacional de exportação da Castanha-da-Amazônia movimentava entre 18 e 65 milhões de dólares por ano, no entanto o mais importante está na coleta, beneficiamento e venda deste produto no âmbito local, pois o comércio doméstico gera dinheiro e emprego para milhares de famílias na Amazônia (SHANLEY e MEDINA, 2005).

No Sistema Econômico Nacional, a pesquisa demonstrou nos documentos do MMA (2014) que a riqueza natural da Amazônia contrapõe com os baixos índices socioeconômicos da região, da baixa densidade demográfica e com a crescente urbanização, assim demonstra que o uso dos recursos florestais é um fator importante e estratégico para mudar esta realidade e promover o desenvolvimento da região. Desta forma, a floresta contribui para a maioria das famílias agroextrativistas, pois extraem diversos PFNM's, dos quais ajudam a garantir o seu sustento e de suas famílias, no qual a maior parte da produção é consumida por estas famílias enquanto o excedente é comercializado com diversas dificuldades que limitam o escoamento dos produtos (PEREIRA *et al.*, 2009). Pedrozo *et al.* (2011, p. 90) afirma que "pode-se perceber ainda que os produtos florestais não madeireiros em termos macroeconômicos são pouco significativos", porém expõe o autor que são fundamentais para a sobrevivência das comunidades rurais tradicionais ou mesmos agroextrativistas.

A ampliação do mercado dos PFNM's poderá contribuir com o desenvolvimento sustentável dos povos da floresta, pois

concilia o papel social, valores étnicos, culturais, além das questões ecológicas e econômicas (PEREIRA *et al.*, 2009), desta forma verifica-se como o Sistema Econômico interfere nos demais sistemas do Meio Ambiente.

No entanto, a exploração de PFM apresenta limitações como o baixo número de incentivos fiscais para os pequenos produtores florestais; as próprias características dos produtos florestais que possuem alta diversidade, mas com uma distribuição espalhada; produção inconsistente, qualidade e quantidade instável; falta de orientação e informação de conhecimento sobre técnicas sustentáveis dos recursos; preços baixos; o mercado variável, desorganizado; falta de agência responsável pela regulamentação; planejamento e defesa do setor, o qual também não tem nenhuma ação direcionada para a geração de novas tecnologias; elaboração de planos de manejo, conservação e respeito ao limite da exploração sustentável das espécies. Dessa forma, os consumidores desses produtos procuram outras alternativas em termos de custo e qualidade, através da domesticação da espécie natural, síntese do produto ou pela simples substituição deste. (SHANLEY e GARCIA, 2005, *apud* PEREIRA *et al.*, 2009, p. 758)

O bioma Amazônico, ou seja o Sistema Ecológico, se torna alvo dos olhares de cientistas e empresas do mundo inteiro nos setores de cosméticos, farmacêuticos, agroindústria e alimentação (CAVALCANTE *et al.*, 2011) que buscam o uso econômico dos PFM's para o desenvolvimento de fármacos e industrialização de perfumes e cosméticos a partir de óleos e plantas, como pode ser constatado nos investimentos nestes setores em países com uma biodiversidade que conta com abundantes recursos naturais, como é o caso da floresta Amazônica no Brasil.

No entanto, a prática do agroextrativismo destes produtos é uma das estratégias de sobrevivência inserida nos

diferentes sistemas de produção na Amazônia das populações locais, como a extração de óleos vegetais, a coleta de frutos e a extração de raízes para fabricação de remédios caseiros, além da agricultura, da caça e da pesca (PEREIRA *et al.*, 2009). Desta forma, tem-se a floresta como fonte de renda básica de trabalho e de subsistência que colabora para o sustento e bem-estar das populações que vivem em áreas de floresta e a PREME-AM tem esta finalidade.

Com relação ao Sistema Econômico Internacional, identificou-se a Castanha-da-Amazônia como uma das mais importantes espécies de exploração extrativista do Brasil, sendo o segundo produtor mundial da Castanha-da-Amazônia e que quase 100% desse produto vêm das áreas nativas dos estados do Acre, Amazonas e Pará (LINS, 2005). Razão pelo qual expôs Gomes (2014) que:

Considerada uma *commodity* por ter o preço definido pelo mercado internacional, a produção da castanha é basicamente extrativista e uma importante fonte de renda para comunidades rurais do interior e de toda a Região Norte. Em plena entressafra, o preço do tipo com casca passou de R\$ 2,50 para R\$ 5, e o preço da sem casca saltou de R\$ 12 para R\$ 22, em média, em Manaus. (GOMES, 2014)

No entanto a principal dificuldade para a comercialização da Castanha-da-Amazônia está na baixa qualidade dos serviços portuários, apresentando visão do presidente da Federação da Agricultura do Amazonas, Muni Lourenço que defende a necessidade de incentivar boas práticas de coleta e armazenamento, em razão do mercado estar cada vez mais exigente, além da certificação da castanha como garantia de origem e produção respeitando as questões socioambientais, com isso aumentaria a aceitação do

produto pelo mercado que se preocupa com a origem e meio de produção (GOMES, 2014).

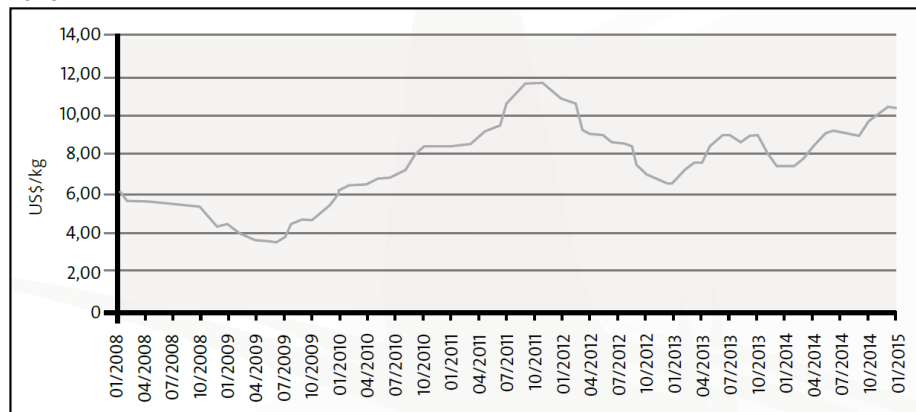
De acordo com Cavalcante *et al.* (2011) o Brasil exporta a Castanha-da-Amazônia, com casca e sem casca, para 24 países dentre eles os Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Alemanha. Sendo que a produção mundial de amêndoa em casca da Castanha-da-Amazônia está restrita a cinco países apenas: Brasil, Bolívia, Costa do Marfim, Gâmbia e Peru; tendo respectivamente as produções de 45.000, 39.000, 17.200, 5.600, 820, totalizando 107.200 toneladas no ano de 2013 (CONAB, 2015).

Cerca de 80% da produção mundial são oriundas do Brasil e Bolívia, conforme dados do último levantamento efetuado pela FAO e projeta-se um crescimento de até 10%, principalmente na produção do Brasil (CONAB, 2015). O Estado do Amazonas já foi o maior exportador de Castanha-da-Amazônia do mundo, mas perdeu o posto para a Bolívia, na pauta de exportação, ela aparece como o 23º produto mais comercializado no exterior pelo Estado, sendo é um dos poucos produtos do setor primário que é exportado (GOMES, 2014). De acordo com Ferreira (2003, *apud* Cavalcante *et al.*, 2011) a importação de Castanha-da-Amazônia extraída no Brasil pela Bolívia teve como fator os subsídios financiados pelo Banco Mundial e a baixa tributação existente no país, o que faz ter preços inferiores aos praticados pelo mercado e provoca uma maior oferta deste produto, causando uma retração da exportação brasileira enquanto os estoques bolivianos não findarem.

Os preços internacionais da amêndoa de Castanha-da-Amazônia fecharam o ano de 2014 com média de US\$ 8,89/kg com um aumento de 9,0% superiores à média observada no ano de 2013, demonstrando uma recuperação provocada pelo aumento da demanda e também pela queda na oferta do

produto do principal mercado fornecedor, que é a Bolívia (CONAB, 2015), conforme pode ser observado no Gráfico 02.

Gráfico 02 - Preços médios mensais da FOB-UK da Castanha-da-Amazônia - 2008-2015



Fonte: CONAB (2015, p. 54)

Assim, conforme demonstrado no Gráfico 02, o preço médio da Castanha-da-Amazônia de 2008 a 2015 oscilou ano após ano, porém após todo este lapso temporal houve uma valorização. Embora tenha terminado o período em alta, em 2011 este PFNM teve um valor melhor de mercado internacional.

A partir dos anos 1990, segundo a CONAB (2015), a Bolívia, que até então detinha uma produção inferior a brasileira, teve um crescimento da exportação considerável na comercialização deste PFNM na forma *in natura*, produzindo resultados desfavoráveis à economia das regiões produtoras, principalmente o estado do Acre. Essa é uma das interferências do meio ambiente internacional que reflete nos sistemas políticos, haja vista que o sistema econômico internacional produziu efeitos no sistema econômico regional, e refletindo no sistema político ao qual está inserida a PREME-AM.

Nas exportações, destaca-se como principal destino a Bolívia, com o produto *in natura*, seguidos por Estados Unidos

(incluindo a castanha beneficiada), Hong Kong; Europa e Austrália, sendo os mais significativos em 2014. A saída deste PFNM, em alguns casos, ocorre sem obediência às normas tributárias ou fitossanitárias, gerando perdas anuais equivalentes a 10.000 toneladas (CONAB, 2015).

Em 2014, o volume total das exportações de Castanha-da-Amazônia atingiu 7.902 toneladas, gerando uma receita de U\$S 14,7 milhões, valor 30% inferior ao ano anterior. A queda na receita com a exportação do produto e dos volumes exportados é um reflexo de uma retração dos consumidores internacionais, principalmente dos compradores da Europa e dos Estados Unidos da América, pois sendo os que melhor remuneram o produto (CONAB, 2015).

A partir dos dados pesquisados, pode-se constatar que a Castanha-da-Amazônia apresenta uma importância tanto para os povos tradicionais a nível local quanto para os grandes exportadores a nível internacional. Assim, pode-se observar as diferentes formas de interferência do sistema econômico internacional e nacional, modificando questões de oferta e procura, que refletem nos preços comercializados, razão pelo qual devem ser considerados aos elaborarem as políticas públicas, conforme defendido por Easton (1968).

No Sistema Demográfico Nacional é possível verificar, na pesquisa, a taxa média geométrica de crescimento anual da população que utiliza as variáveis referentes à população residente em dois distintos marcos temporais 2000 e 2010, conforme figura 17, e demonstra que a região populacional que mais cresceu foi à região Norte, destacando os estados do Acre, do Amapá e de Roraima.

Direitos Civis e Políticos de 1966, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988. Assim, estes tratados fazem com que diversos países exerçam uma relação contratual com o Brasil e com isso há uma pressão/interação para o cumprimento das mais diversas matérias. Com isso, na administração de seu próprio território e em qualquer atividade de uso de recursos naturais, cada vez mais os Estados estão subordinados as normas internacionais, de elaboração quase sempre multilateral, normas que prestigiam os mais diversos direitos, dentre as quais se encontra o direito a um meio ambiente saudável (AMARAL, 2010).

Não foi possível identificar na pesquisa os elementos do Sistema de Personalidade e na Estrutura Social Nacional e Internacional que interagem com a PREME-AM.

4.5 Avaliação do processo de implementação e acompanhamento desta Política Pública

A PREME-AM vem sendo desenvolvida desde 2004, institucionalizada por meio de Lei em 2009, e permaneceu vigente até a conclusão desta pesquisa, considerando que as políticas públicas que definem quais devem ser atendidas prioritariamente (DI PIETRO, 2014) depreende-se que o Governo do Amazonas bem como os municípios deste estado vem há mais de uma década buscando atender prioritariamente os pequenos produtores, assegurar uma qualidade na merenda escolar e proteger o meio ambiente, por meio de uma única ação.

A existência de uma legislação instituindo a PREME-AM evita que haja uma pressão interna maior sobre este programa, pois a sua descontinuidade está condicionada a revogação

desta Lei pela Assembleia Legislativa, necessitando assim de um longo tramite burocrático caso desejar-se encerrar o programa. Desta forma, a institucionalização da PREME-AM demonstrou que houve um avanço para a inclusão dos pequenos produtores como fornecedor de produtos ao Estrado. Porém, embora a PREME-AM tenha imposto que haja a compra de produtos regionais, não foram definidos na lei quais são os produtos regionais. Esta omissão demonstrou que ao longo da execução da PREME-AM modificou-se a lista de produtos incorporados ano após ano, ora para mais ou ora para menos, demonstrando essa insegurança jurídica para os fornecedores, modificada pela conveniência do Poder Executivo. Caso estivesse previsto em Lei, não haveria oscilações da lista de produtos regionais. Vale ressaltar, que positivado em Lei, o produto não deixará de ser regional de um ano para o outro e permitirá que os produtores planejem o fornecimento da Merenda Escolar para as safras futuras.

Da mesma forma ocorre com a questão da lista dos produtos regionais ocorre na divergência das listas da SEMED e da SEDUC, ao qual a unificação por meio de Lei Estadual e fortaleceria o programa. Já que um fornecedor pode ter um produto incluído na PREME-AM pela SEDUC e ter o mesmo produto fora do Programa pela SEMED.

Se as omissões mencionadas prejudicam a segurança jurídica para os fornecedores no tocante aos produtos inseridos a PREME-AM, a ausência de limitações legais para participar do Programa permite a flexibilização para as participações nos anos seguintes, em 2016 limitou-se a participação em até R\$ 20.000,00 por fornecedor, podendo assim ser aumentado de forma discricionária este valor para 2017. Ressalta-se que o valor de 2016 é baixo, inferior a uma média mensal baixo de 02 salários mínimos.

Tendo em vista que há vários produtos regionalizados

dentro da PREME-AM, fazem com que as Cooperativas e Associações, Agroindústrias e Produtores que forneçam cada um dos produtos exercendo uma pressão interna para que haja um maior volume de seu produto dentro da PREME, por não haver exigência legal com relação aos valores gastos por produto incorporado. A Castanha-da-Amazônia era um PFNM que tinha uma boa participação financeira dentro do programa e tem sido reduzido com o passar dos anos.

Há uma pressão externa gerada pelas Cooperativas e Associações, Agroindústrias e Produtores sobre o Governo Amazonense que faz com que novos produtos sejam incorporados ou que produtos incorporados que não fazem mais parte voltem a ser comprado. A pesquisa demonstrou que a relação dos produtos incorporados altera anualmente.

Embora demonstrada às diversas interações do Meio Ambiente com o sistema em questão, nenhum ao longo da existência da PREME-AM exerceu pressão suficiente para que se ensejasse o fim do programa. Assim, este programa persistiu ao longo dos anos, no entanto a cada ano sofria mudanças, houve aumento de fornecedores, aumento dispêndio financeiro para execução do programa, além-quantidade de produtos incorporados, sendo que este último após 2015 reduziu significadamente em 30% os produtos incorporados a nível estadual.

O aumento dos fornecedores em mais de uma década demonstra que está havendo um retorno positivo para as organizações e atores sociais interessados, caso contrário não haveria o aumento nos cadastros de fornecedores no Programa. Vale ressaltar, que conforme identificado, a comercialização do produto Castanha-da-Amazônia pelas organizações e atores sociais para a PREME-AM é secundária, assim vende primeiramente para o comércio privado já que o valor pago é superior ao praticado na PREME-AM e o que não

é vendido, é destinado ao programa.

O valor imposto no Edital de Chamada é irrisório, o que fortalece a comercialização externa, cada agricultor pôde vender em 2015 a PREME-AM um valor de R\$ 20.000,00 ao ano, o que representa um valor aproximado de 02 salários mínimos por mês.

Como o programa teve um aumento nas escolas atendidas ao longo dos anos, atualmente contempla 100% dos municípios amazonenses, com participação de escolas públicas estaduais e municipais. Mesmo antes da criação da Lei, constata-se o sucesso do programa em melhorar a qualidade da merenda escolar e fortalecer a agricultura familiar regional.

Um aspecto negativo identificado na pesquisa está na execução da PREME-AM, no qual o Ministério Público do Amazonas juntamente com o Tribunal de Contas do Estado por meio das Representações nº 33-2013-MPC-PG e nº 37-2013-MPC-PG iniciaram a apuração de irregularidades na execução, pois irregularidades constatadas, e estão sendo apuradas para que não haja falhas e com isso o programa possa persistir. No entanto isso não comprometeu as novas edições da PREME-AM, já que a mesma continuou após o ocorrido em 2013. Esta situação pode ser compreendida no controle entre as instituições do Estado por meio do sistema de *Checks and Balances* demonstrado na figura 01 elaborada por Dye (2005).

Tendo em vista que a política da PREME-AM é cíclica, se encerando apenas com a revogação da lei, anualmente é realizada pelo Governo do Amazonas a definição da agenda, onde se decide as prioridades, considerando que o valor do programa aumentou ao longo dos anos e a política ainda é prioridade para o Governo do Amazonas. A identificação das alternativas, a avaliação das opções e a seleção das opções relaciona-se com a escolha dos produtos integrados na PREME-

AM bem como o valor a ser utilizado com cada um. A implantação é a externalização da política, desenvolvida pela SEDUC-AM com o apoio da ADS. Por fim, a avaliação, onde verifica-se os resultados e as consequências da PREME-AM. Assim, têm-se as etapas do ciclo da política pública, conforme observado na Figura 02 e exposto por Frey (2000).

A pesquisa demonstrou que a PREME-AM beneficia a cadeia produtiva da Castanha-da-Amazônia bem como a outras cadeias produtivas, já que realiza a compra de diversos produtos para a Merenda Escolar.

Para Sociedade Brasileira de Defesa Agropecuária (2014) as cooperativas estavam trabalhando abaixo da capacidade de produção, sendo que antes a Castanha-da-Amazônia precisava ser vendida para atravessadores, prejudicando a geração de renda para os produtores, e com o apoio Estatal via ADS a produção deve passar de 130 toneladas para 550 toneladas anuais. Além do apoio a cadeia produtiva da Castanha-da-Amazônia tem o aporte financeiro para alavancar a produção disponibilizado pela Agência de Fomento do Estado do Amazonas (AFEAM) e Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Embora a participação da Castanha-da-Amazônia tenha sido reduzida dentro da PREME-AM, conforme figura 12, outras informações identificadas pela pesquisa demonstram que esta situação não é desfavorável para a Cadeia Produtiva da Castanha.

A questão da proporção de participação de cada produto é outro ponto necessário para melhorar o programa. Conforme demonstrado, a participação da Castanha-da-Amazônia era acima de outros produtos e teve a sua participação reduzida em detrimento aos demais produtos da PREME-AM. Este é outro critério que o Poder Legislativo transferiu ao Poder Executivo, que não garante segurança jurídica aos

participantes do programa, havendo a previsão da participação de cada produto permite que os fornecedores projetem para os anos seguintes fornecimentos maiores.

Em 2012, Governo do Estado com apoio técnico-financeiro através da Agência de Fomento do Estado do Amazonas (AFEAM), Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (IDAM) e Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (ADS) instalou por meio mecânico na Cooperativa Verde de Manicoré (COVEMA), município de Manicoré-AM, máquinas e equipamentos que permitirão um aumento na produção de Castanha-da-Amazônia. Esta atuação estatal irá assegurar 60 postos de trabalho temporários na usina durante o período de safra, reduzindo o custo de produção em cerca de 40% em relação ao processo anterior, além de que cada castanheiro possa ganhar até R\$ 10 a mais por cada lata de 10 kg comercializada deste produto.

Sabe-se que os fornecedores podem exercer um alto impacto nas estratégias de uma organização, conforme demonstrado por Nascimento, Lemos e Mello (2008). Esse impacto pode ser constatado no comércio externo da Castanha-da-Amazônia, pois este é um dos sistemas do Meio Ambiente que mais influência na PREME-AM, já que os compradores da iniciativa privada que oferecem um valor de compra superior ao oferecido pelo Governo do Amazonas, de modo que 85% da produção será comercializada nos mercados dos estados de São Paulo e Minas Gerais e o restante será destinado a PREME-AM (A CRÍTICA, 2012). Verificando a prioridade dos produtores para o mercado externo do Estado, permanecendo apenas o que não foi comercializado.

Nascimento, Lemos e Mello (2008) ainda expõe que a demora nas entregas, greves de trabalhadores, a falta de matéria-prima, a elevação de preços e outras questões podem

comprometer a sobrevivência de uma organização. Afirmção esta que pode ser verificado na questão que se o mercado externo absorvesse toda a produção da Castanha-da-Amazônia esvaziaria este produto na PREME-AM, restando apenas ao Estado oferecer o preço de mercado ou superior, caso contrário retirá-lo do programa por falta de fornecedor.

Contudo, as organizações também podem estabelecer parcerias comerciais ou até exigir de seus fornecedores determinados comportamentos (NASCIMENTO, LEMOS e MELLO, 2008, p. 97). Nesse sentido foi identificado um acordo de cooperação técnica, foi assinado entre as cooperativas de produção e beneficiamento de Castanha-da-Amazônia e a Secretaria da Produção Rural do Amazonas (SEPROR), Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Amazonas (IDAM), ADS, AFEAM, CONAB, Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (SDS) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) visando a promoção do planejamento e assistência técnica aos produtores envolvidos (SBDA, 2014).

Desta forma, a PREME-AM acaba tendo a função, para o setor privado, de comprar o estoque remanescente de Castanha-da-Amazônia que o mercado não absorveu e evitar o acúmulo para os anos seguintes, o que de fato beneficia a cadeia produtiva deste PFNM no Estado do Amazonas, assegurando assim, que os fornecedores realizem a comercialização de todo o estoque produzido.

Um avanço identificado na PREME-AM está na desburocratização da compra da merenda escolar, sem que haja violação preceitos normativos de hierarquia superior como no caso da Lei nº 8.666/1993. Com isso permitiu-se uma participação maior da sociedade e conforme dados da pesquisa a participação de produtores e associações cresce a cada ano, no entanto para participar deve ser feito um

credenciamento na sede da ADS, realizada de forma pessoal. Havendo a mudança do cadastro pessoal para o virtual, facilitaria a participação dos participantes, tecnologia esta que já é utilizada por diversos órgãos públicos sem apresentar problemas.

5 Considerações Finais

O modelo de análise de políticas públicas proposto por Easton permite que haja uma análise mais completa e detalhada da política pública da PREME-AM, tendo em vista a complexidade das interações do ambiente político com o não político.

O processo de inclusão da Castanha-da-Amazônia na merenda escolar no estado do Amazonas, a partir desta pesquisa foi perceptível na Política de Regionalização da Merenda Escolar – PREME, cuja a importância foi identificada para a composição de suas rendas, possibilitando dessa forma melhorias na qualidade de vida assumindo relevada importância para a manutenção da floresta em pé, o que corrobora com os conceitos de atividade econômica sustentável.

As informações que os entes públicos geram como relatório para fiscalização do Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas ou mesmo para sociedade, se limitam a dados estatísticos, no entanto o que a Lei Estadual Ordinária nº 3.454/2009 visa mais que dados quantitativos, buscando questões qualitativas como resgatar e respeitar os hábitos alimentares regionais ou mesmo propostas pedagógicas das escolas, por meio de discussões sobre alimentação e saúde, e estas questões são ocultadas nas prestações de contas. Assim, para tentar obter tais informações, recorreram-se as diversas pesquisas acadêmicas e informações existentes na Internet a respeito da Castanha-da-Amazônia, que sintetizando os dados, foi possível verificar os resultados da PREME-AM, conforme modelo de análise de Easton.

Nesta pesquisa foi identificado certo “desrespeito” das

Instituições Governamentais com a transparência pública devido à dificuldade no acesso as informações públicas, embora seja um princípio constitucional e presente em diversas normas infraconstitucional, não há uma transparência pública. Os dados públicos em diversas prestações de contas estão incompletos, a exemplo nos gastos com merenda escolar pública advinda da agricultura familiar. A ausência destes dados ou a dificuldade de acesso, prejudicam a elaboração de políticas públicas, pois estas informações traduzem em demandas a serem atendidas pelos Entes Públicos.

Os preceitos legais sobre a produção agroextrativa e em particular o PFNM Castanha-da-Amazônia na Política Pública do Programa de Regionalização da Merenda Escolar (PREME) decorrem da Lei Estadual Ordinária nº 3.454/2009 que estão relacionadas a outras leis, além das questões constitucionais. Embora a lei garantisse uma segurança jurídica aos fornecedores e da manutenção do programa ao longo dos anos, algumas questões foram omissas, em especial a lista que define quais são os produtos regionais.

Considerando os resultados apresentados nesta pesquisa, foi possível concluir que o Governo do Amazonas por meio da SEDUC-AM com o apoio da ADS desenvolve a política de regionalização da merenda escolar.

A participação da Castanha-da-Amazônia, embora não tenha mais representatividade dentro da PREME-AM como a que teve nos anos anteriores, ainda atende as necessidades e interesses dos fornecedores deste PFNM, logo ainda beneficia a Cadeia Produtiva da Castanha-da-Amazônia, pois os fornecedores priorizam o mercado privado que asseguram preços maiores do que os praticados pelo Estado e somente o estoque remanescente vai para a PREME-AM, assim os fornecedores obtém o maior lucro com o mercado privado .

As organizações cooperativas que participam da

PREME-AM são restritas aos órgãos públicos, porém dados quantitativos demonstram que a participação individual ou coletiva aumentou nos últimos anos. Em visita à Lábrea-AM pode-se constatar os benefícios que a PREME-AM assegura as cooperativas.

A PREME-AM representa um avanço nas questões da produção sustentável no Estado do Amazonas, assegurado por força de Lei critérios que venham a resguardar as questões sociais, econômicas e ambientais. No entanto a questão econômica ainda é muito forte, conforme identificado, a prioridade de venda pelos produtores está condicionada aos melhores pagadores, e o Estado sendo o que paga menos, acaba por esgotar os estoques de Castanha-da-Amazônia, ou seja, o que não foi conseguido comercializar no setor privado.

Pelos documentos expostos pelo Estado ao desenvolver a PREME-AM não há uma integração multidisciplinar, pois, a divisão de funções está em estruturas diversas e há relatórios de resultados separados, ou seja, a SEDUC-AM não lida com fomentar a geração de emprego e renda no interior do Estado, nem com o fomento de uma economia voltada para a produção sustentável de alimentos, pois tais atribuições pertencem a outros órgãos como ADS, AFEAM, IDAM, SEPROR, entre outros. Uma solução para aumentar a efetividade do Programa e conhecer mais a fundo os resultados seria a criação de um Departamento Multidisciplinar para cuidar da PREME-AM com competência dos demais órgãos para que todas as atribuições previstas no artigo 2º.

A Castanha-da-Amazônia apresentou uma boa participação no início da PREME-AM, no entanto com o passar dos anos, foi perdendo espaço, havendo menos recurso para este PFNM e mais recursos para o Programa. Embora haja a Lei instituindo o Programa, a relação de produtos regionais não faz parte desta lei, assim ao longo dos anos o Poder Executivo, de

forma discricionária, modificou a lista dos produtos regionais pertencentes a PREME-AM, iniciando em 2004 com 08 produtos, chegando a 51 em 2014 e caiu para 35 em 2016, logo o declínio da Castanha-da-Amazônia pode indicar um risco deste PFNM ser excluído deste programa.

Em síntese, o objetivo desta pesquisa visava descrever o processo de inclusão da Castanha-da-Amazônia na merenda escolar no estado do Amazonas, a partir da análise da Política Pública Programa de Regionalização no Estado do Amazonas (PREME-AM) considerando a abordagem teórica de Easton (1957; 1970) e Dagnino e Costa (2013), ao quais os resultados e as considerações permitiram o êxito desta pesquisa.

Conforme demonstrado, as participações cresceram dentro da PREME-AM, os recursos financeiros para aquisição de merenda escolar oscilaram, havendo anos com mais recursos e outros com menos, da mesma forma que variaram os produtos incorporados no sistema, entre outros dados da pesquisa, de modo que não se trata de algo estático, logo a pesquisa deve ser realizada periodicamente para verificar e solucionar os aspectos negativos da PREME-AM. Analisar a Caixa Preta do sistema político merece um estudo mais aprofundado, em especial aos parâmetros utilizadas pelos Governo Estadual e municipais na escolha dos produtos pertencentes a política e como é realizado a valoração destes para atribuir uma alocação maior de recurso para um produto em detrimento do outro.

Outra questão que merece ser estudada está no fato de apenas no Amazonas existir uma política de regionalização instituída por lei e em Roraima, deste 2012, há um projeto-lei em tramitação visando instituir um Programa semelhante a PREME-AM. Considerando os benefícios decorrentes deste Programa, no entanto não houve uma extensão para os demais Estados brasileiros ou mesmo pelo Governo Federal, ao qual somente

ocorrerá mediante a atuação dos Legislativos dentro das suas respectivas circunscrição.

6 Referências

A CRÍTICA. **Produção de castanha deve dobrar em Manicoré (AM) com processo mecânico.** Disponível em: <https://www.acritica.com/channels/entretenimento/news/producao-de-castanha-deve-dobrar-em-manicore-am-com-processo-mecanico>. Acesso em: 26 de abr. de 2016.

ALMEIDA, José Jonas. **Do extrativismo à domesticação:** As possibilidades da Castanha-do-Pará. Tese (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

AMARAL, Renata Campetti. **Direito Internacional Público e Privado.** 6. ed. Porto Alegre: Vergo Jurídico, 2010.

AMAZONIA REAL. **Era uma vez as Castanheiras....** Disponível em: <http://amazoniareal.com.br/era-uma-vez-as-castanheiras/>. Acesso em: 01 de jun. de 2016.

_____. **Por quê ?.** Disponível em: <http://amazoniareal.com.br/por-que/>. Acesso em: 01 de jun. de 2016.

ASSEMBLEIA Legislativa do Estado do Amazonas – ALE-AM. **Lei Ordinária nº 3.454/2009:** Institui o Programa de Regionalização da Merenda Escolar (PREME), no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Lisboa/Portugal: Edições 70 LDA, 1995.

BECKER, Bertha K. Revisão das Políticas de Ocupação Amazônica: É Possível identificar Modelos para projetar cenários. **Rev. Parcerias Estratégicas**, núm. 12, setembro 2001.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PAQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. 1. 11. ed. Brasília: Ed. UnB, 1998.

BRASIL. **BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>>. Acesso em: 20 de mai. de 2016.

_____. **Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio 1992**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 27 de mai. de 2016.

_____. **Decreto nº 5.975 de 30 de novembro de 2006**. Regulamenta os arts. 12, parte final, 15, 16, 19, 20 e 21 da Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, o art. 4o, inciso III, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, o art. 2o da Lei no 10.650, de 16 de abril de 2003, altera e acrescenta dispositivos aos Decretos nos 3.179, de 21 de setembro de 1999, e 3.420, de 20 de abril de 2000, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Modelo Estrutural de Gerência Pública. **Revista de Administração Pública**, 42 (2), 2008: 391-410.

_____. O Surgimento do Estado Republicano. **Lua Nova**, 62, 2004: 131-150. Trabalho apresentado no III Simpósio Internacional sobre Justiça. Porto Alegre, 1-5 de setembro de 2003. Revisado em fevereiro de 2004.

CAVALCANTE, Katia V. FRANCHI, Tássio. LOPES, Rute H. MOTA, José A. **Extratativismo no Século XXI: A Castanha no Amazonas**. IX Encontro Nacional da ECOECO – Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Políticas Públicas e a Perspectivas da Economia Ecológica. Brasília, 4 a 8 de outubro

de 2011.

CONAB Companhia Nacional de Abastecimento. **Proposta de Preços Mínimos**. vol.1. Brasília: Conab, 2015.

COOPMAS Cooperativa Mista Agroextrativista da Sardinha. **Os benefícios da floresta na sua vida**. 2015. 1 folder.

CORTEZ, Marcelo Gonçalves. **Sistemas sociais de produção da castanha da Amazônia (*Bertholletia excelsa* Bonpl.) no município de Manicoré/AM**. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2011.

DAGNINO, Renato. COSTA, Greiner. **Gestão Estratégica em Políticas**. Campinas: Alínea, 2013.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direto**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2009

DAHL, Robert Alan. **Análise Política Moderna**. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DYE, Thomas. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. 2005. In: HEIDEMANN, Francisco G. SALM, José Francisco (Orgs). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UNB, 2009.

EASTON, David. **An Approach to the Analysis of Political Systems**. World Politics, vol. 9, n. 3. Apr., 1957. p. 383-400.

_____. **O Sistema Político sitiado pelo Estado**. In: LAMOUNIER, Bolívar. A ciência política nos anos 80, por Adam Przeworski e outros. 1982.

_____. **Uma Teoria de Análise Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

EASTON, David (Org.). **Modalidades de Análise Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FACHINELLO, Dirlei Terezinha. **Produtos florestais Não - Madeiráveis (PFNM) no Estado de Rondônia e as visões sobre desenvolvimento, sustentabilidade e extrativismo**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2010.

FOOD and Agriculture Organization of the United Nations - FAO. **Non-Wood Forest Products**. Disponível em: <<http://www.fao.org/forestry/nwfp/6388/en/>>. Acesso em: 15 de jun. de 2015.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. de 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GLOBO REPORTER. **Programa exibido em 06 de Julho de 2012: Riscos cardiológicos**. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/2029654/>>. Acesso em: 24 de Mai. de 2016.

_____. **Programa exibido em 12 de Abril de 2013: O Super Alimento Castanha-do-Pará**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=bIKGhjKRLZw>>. Acesso em: 24 de Mai. de 2016.

_____. **Programa exibido em 20 de Maio de 2016: Benefícios da Castanha**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-reporter/noticia/2016/05/castanha-do-para-traz-beneficios-para-saude-da-tireoide-diz-medico-de-sp.html>>. Acesso em: 23 de Mai. de 2016.

GOMES, Beatriz. **Castanha-do-brasil é a principal commodity agrícola do Estado**: Amazonas exportou, este ano, US\$ 6,4

milhões para os Estados Unidos e países da Europa. Disponível em: <<http://new.d24am.com/amazonia/meio-ambiente/castanha-brasil-principal-commodity-agricola-estado/125490>>. Acesso em: 18 de Mar. de 2015.

GOVERNO DO AMAZONAS. Lei Ordinária nº 2.500/1998 – Dispõe sobre a Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal e Vegetal no Estado do Amazonas. 1998.

_____. **Lei Ordinária nº 3.454/2009 – Institui o Programa de Regionalização da Merenda Escolar - PREME.** 2009.

_____. **Lei Ordinária nº 3. 800/2012 – Institui a Política Geral de Produção Rural do Estado do Amazonas.** 2012a.

_____. **Programa de Regionalização da Merenda Escolar beneficiou mais de 1 mil escolas em 2014.** Disponível em: <<http://www.amazonas.am.gov.br/2014/12/programa-de-regionalizacao-da-merenda-escolar-beneficiou-mais-de-1-mil-escolas-em-2014/>>. Acesso: 7 de Dez. de 2015a.

_____. **Mensagem do Governador Omar Aziz à Assembleia Legislativa:** 2011-2012. Manaus: Governo do Amazonas, 2012b.

_____. **Mensagem do Governador Jose Melo à Assembleia Legislativa:** 2014-2015. Manaus: Governo do Amazonas, 2015b.

_____. **Mensagem do Governador Jose Melo à Assembleia Legislativa:** 2015-2016. Manaus: Governo do Amazonas, 2016.

_____. **Série Técnica Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:** Cadeia Produtiva da Castanha-do-Brasil do Estado do Amazonas. Vol. 3. Manaus: SDS, 2005

HALL, Stuart. **A Identidade Cultural na Pós-Modernidade.** 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

_____. **Da diáspora:** Identidades e Mediações Culturais. Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

HAM, Christopher. HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas públicas no Estado capitalista moderno**. Trad. Renato Amorim e Renato Dagnino. 2 ed. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Webcart**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/webcart/>>. Acesso em: 03 de mai. de 2016.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LINS, Kátia. **Brasil implementa novas técnicas para produção de mudas de castanha**. Disponível em: <<http://radios.ebc.com.br/nossa-terra/edicao/2015-03/novas-tecnicas-de-producao-de-mudas-de-castanha-do-brasil>>. Acesso em: 10 de mai. de 2015.

LOWI, Theodore J. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. **Public Administration Review**, Vol. 32, No. 4. (Jul. - Aug., 1972), pp. 298-310. 1972.

MACHADO, Frederico Soares. **Manejo de Produtos Florestais Não Madeireiros**: um manual com sugestões para o manejo participativo em comunidades da Amazônia. Rio Branco, Acre: PESACRE e CIFOR, 2008.

MACHADO, Lia Osório. **Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia Brasileira**. Cadernos IPPUR, 1, 1999, pp. 109-138.

MÂNICA, Fernando Borges. **Teoria da Reserva do Possível**: Direitos Fundamentais a Prestações e a Intervenção do Poder Judiciário na Implementação de Políticas Públicas. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 25, fevereiro/março/abril, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Saiba mais sobre o MERCOSUL.** Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercopol>>. Acesso em: 17 de mai. de 2016.

MINISTÉRIO da Educação. **Castanha-do-Brasil.** Brasília: MEC, 2010.

MINISTÉRIO da Saúde. **Ministério da Saúde faz sugestões de cardápio para lancheira saudável.** Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/infantil/para-pais/2015/10/ministerio-da-saude-faz-sugestoes-de-cardapio-para-lancheira-saudavel>>. Acesso em: 03 de jun. de 2016.

MINISTÉRIO do Meio Ambiente. **Biomassas:** Amazônia. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomassas/amazonia>>. Acesso: 6 de set. de 2014.

NASCIMENTO, Luis Felipe. LEMOS, Ângela Denise da Cunha. MELLO, Maria Celina Abreu de. **Gestão Socioambiental Estratégica.** Porto Alegre: Bookman, 2008.

NORTH, Douglass C. **Custos de Transação, Instituições e o Desempenho Econômico.** Trad. Elizabete Hart. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.

PAES-DE-SOUZA, Mariluce. SILVA, Tânia Nunes. PEDROZO, Eugênio Ávila. SOUZA FILHO, Theophilo Alves de. **O Produto Florestal Não Madeirável (PFNM) amazônico açaí nativo: proposição de uma organização social baseada na lógica de cadeia e rede para potencializar a exploração local.** Revista de Administração e Negócios da Amazônia, v.3, n.2, mai/ago. 2011.

PEIXOTO, Esmaily Negreiros. **Cooperativa Central de Comercialização Extrativista - COOPERACRE e as Políticas Públicas de Incentivo à Produção da Castanha-da-Amazônia no Estado do Acre.** Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2014.

PEDROZO, Eugênio Ávila. SILVA, Tania Nunes da. SATO, Suzenir Aguiar da Silva. OLIVEIRA, Nilza Duarte Aleixo de. **Produtos Florestais Não Madeiráveis (PFNMS):** as Filières do Açaí e da Castanha da Amazônia. Revista de Administração e Negócios da Amazônia, v.3, n.2, mai/ago. 2011.

PEREIRA, Fernanda Dias. CORRÊA, Helena de Souza. Nascimento, Sandro Ferreira. ARAÚJO, Raquel Lopes de. MELLO, Andréa Hentz de. **A Importância da Atividade Extrativista Não Madeireira no Projeto de Assentamento Agroextrativista Praia Ita e Piranhira – Nova Ipixuna-PA.** II Congresso Latino Americano de Agroecologia. 09 a 12 de novembro de 2009, Curitiba, Paraná, Brasil.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** 9. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

PRODANOV, Cleber Cristiano. FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico:** Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo-RS: Ed. Feevale, 2013.

RUA, Maria das Graças. ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas:** As Abordagens das Políticas Públicas. Vol. 5. Brasília: IGEPP, 20013.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTOS, Milton. SILVEIRA, Maríá Laura. **O Brasil:** Território e Sociedade no início do Século XXI. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SBDA - Sociedade Brasileira de Defesa Agropecuária. **CODESAV:** Produção de Castanha-do-Brasil ganha aporte financeiro no Amazonas. Disponível em: <<http://www.defesaagropecuaria.net/#!CODESAV%C2%ADProdu%C3%A7%C3%A3o%C2%ADde%C2%ADCastanhadoBrasil%C2%ADganha%C2%ADaporte%C2%ADfinanceiro%C2%ADno%C2>

%ADAmazonas/ci3y/4B8B8D3A%C2%AD%E2%80%A61/2>.

Acesso em: 09 de jun. de 2016.

SECRETARIA de Estado de Educação do Amazonas - SEDUC.
Programa de Regionalização da Merenda Escolar (PREME).
Disponível em: <<http://www.educacao.am.gov.br/programa-de-regionalizacao-da-merenda-escolar-preme/>>. Acesso em: 2 de out. de 2015.

SIENA, Osmar. OLIVEIRA, Clésia Marida de. BRAGA, Aurineide.
Normas para Elaboração e Apresentação de Trabalhos Acadêmicos: projeto, monografia, dissertação e artigo. Porto Velho: UNIR, 2011.

SHANLEY, Patrícia. MEDINA, Gabriel. **Frutíferas e Plantas Úteis na Vida Amazônica.** Belém: CIFOR, Imazon, 2005.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** Uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA FILHO, Theophilo A. de. SOUZA, Mariluce Paes de. PAES, Diego C. A. de S. RIVA, Fabiana R. JUSTEN, Geocimar S. MENEGUETTI, Naila F. S. P. **Sustentabilidade Socioambiental e os Stakes na Cadeia Produtiva da Castanha-da-Amazônia.** 2014. XXXVIII Encontro da ANPAD – EnANPAD. Rio de Janeiro-RJ. 13 a 17 de setembro de 2014.

Anexos

ANEXO A - Lei Estadual Ordinária nº 3.454/2009/AM

INSTITUI o PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR - PREME, no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências.

Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR - PREME, com o objetivo de garantir a utilização de gêneros alimentícios regionais na merenda escolar servida na rede pública estadual de ensino, contribuindo para o desenvolvimento físico, intelectual e pedagógico dos alunos e estimulando o aumento da produção hortifrutigranjeira, florestal, extrativista e agroindustrial regionais.

Art. 2º - O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR - PREME será coordenado pela Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino - SEDUC, com o auxílio da Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas - ADS, e tem as seguintes finalidades:

I - instituir e fomentar uma economia de produção sustentada de alimentos voltados à merenda escolar, a partir de uma demanda específica e definida;

II - resgatar e respeitar os hábitos alimentares regionais;

III - integrar a merenda escolar à proposta pedagógica das escolas, por meio de discussões sobre alimentação, saúde, higiene e produção agropecuária, pesqueira, florestal e outras provenientes do Setor Primário;

IV - propiciar a produção de alimentos regionais de acordo com as vocações dos Municípios;

V - reduzir custos com a merenda escolar, por meio da economia com transporte e armazenamento dos alimentos;

VI - fomentar a geração de emprego e renda no interior do Estado.

Art. 3º - A merenda escolar distribuída na rede pública estadual de ensino será composta, preferencialmente, por produtos hortifrutigranjeiros, florestais, extrativistas e agroindustrial regionais, pesqueiros de cultivo e extrativistas, produzidos no Estado do Amazonas, respeitando-se a sazonalidade.

Art. 4º - A identificação, especificações e quantidades dos produtos referidos no artigo anterior serão definidas em Regulamento próprio, aprovado pelo Secretário de Estado de Educação e Qualidade do Ensino, com o auxílio da Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas - ADS.

Art. 5º - Os gêneros alimentícios regionais destinados à merenda escolar serão fornecidos por produtores rurais, Agroindústrias, Cooperativas e Associações devidamente credenciadas junto à Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, respeitado o disposto na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas alterações.

Parágrafo único. Para os fins desta lei são considerados produtores rurais os produtores agropecuários, florestais e extrativistas.

Art. 6º - Para os fins do disposto no artigo anterior, sem prejuízo de outras regras previstas na Lei Federal nº 8.666/1993 e no

Regulamento de Credenciamento, aprovado pelo Diretor Presidente da Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas - ADS, os fornecedores deverão observar os seguintes procedimentos:

I - apresentação dos documentos de identificação, habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e econômico-financeira, especificados no regulamento do credenciamento;

II - comprovação de que é produtor rural ou Organização de Produtores Rurais, por meio de documento expedido pelo Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas - IDAM e Carteira de Produtor Rural expedida pela Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ; e

III - apresentação de certidão da Organização de Cooperativas do Brasil ou da União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária, em validade.

Art. 7º - Serão considerados credenciados os interessados que atenderem aos requisitos e realizarem os procedimentos previstos no artigo anterior e no regulamento próprio de credenciamento, após análise do corpo técnico e jurídico da Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas - ADS.

Parágrafo único. Os produtores credenciados serão classificados de acordo com sua capacidade produtiva.

Art. 8º - A fiscalização da entrega dos produtos no prazo e na forma especificada será realizada por uma comissão composta por representantes da Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino - SEDUC, da Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas - ADS, do Conselho de Alimentação Escolar e dos produtores rurais.

Art. 9º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas no

Orçamento do Poder Executivo para a Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino - SEDUC.

Art. 10 - O Poder Executivo regulamentará a presente lei no prazo de noventa (90) dias.

Art. 11 - Revogam-se as disposições em contrário, esta lei entra em vigor na data de sua publicação.