

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS

ESCOLA DE DIREITO

GRADUAÇÃO EM DIREITO

NICOLAS SOUZA E SOUZA

**POLITICAS PÚBLICAS AMAZÔNIDAS: PROGRAMA DE
REGIONALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR – PREME NO
ÂMBITO DO ESTADO DO AMAZONAS**

Manaus
2024

NICOLAS SOUZA E SOUZA

**POLITICAS PÚBLICAS AMAZÔNIDAS: PROGRAMA DE
REGIONALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR – PREME NO
ÂMBITO DO ESTADO DO AMAZONAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da
Universidade do Estado do Amazonas como pré-requisito para a
obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Gláucia Maria de Araújo Ribeiro

Manaus
2024

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA DE DIREITO
GRADUAÇÃO EM DIREITO
TERMO DE APROVAÇÃO**

NICOLAS SOUZA E SOUZA

**POLITICAS PÚBLICAS AMAZÔNIDAS: PROGRAMA DE
REGIONALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR – PREME NO
ÂMBITO DO ESTADO DO AMAZONAS**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Direito, Escola de Direito, Universidade do Estado do Amazonas, pela seguinte banca examinadora:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Glaucia Maria de Araújo Ribeiro – Orientador (a)

Prof. Dr. André Petzhold Dias – Membro da banca

Prof. Esp. Geraldo Uchôa de Amorim Júnior – Membro da banca

Manaus, 30 de Janeiro de 2024

POLITICAS PÚBLICAS AMAZÔNIDAS: PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR – PREME NO ÂMBITO DO ESTADO DO AMAZONAS

Nicolas Souza e Souza¹

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo principal analisar a criação, implementação e avaliação do Programa de Regionalização da Merenda Escolar (PREME), política pública do governo estadual do Amazonas que tem como finalidade fomentar a agricultura familiar através do cadastramento de pequenos produtores rurais para a venda de gêneros alimentícios hortigranjeiros para a merenda dos alunos das escolas estaduais. O estudo foi feito de forma contextualizada através do estudo de Políticas Públicas e Legística a partir do Direito Administrativo, considerando as peculiaridades regionais. Para tanto, o escopo do trabalho está vinculado e estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo delinea o contexto histórico-cultural de políticas públicas agrícolas com foco na agricultura familiar no Estado do Amazonas. O segundo capítulo se debruça sobre a Legística na criação do PREME, bem como o papel do Estado e dos atores sociais em suas etapas de elaboração, implementação, execução e avaliação. Já o terceiro capítulo disserta sobre os efeitos da referida política pública na alimentação dos alunos da rede estadual de ensino, baseando-se no uso das evidências científicas na avaliação de políticas públicas. Finaliza o trabalho indicando que a política de compra de alimentos de pequenos produtores para a alimentação escolar apresenta-se como uma abordagem promissora para fortalecer a agricultura local e melhorar a qualidade da alimentação nas escolas públicas estaduais. Ao enfrentar os desafios identificados de maneira proativa e colaborativa, é possível alcançar um impacto duradouro, promovendo a saúde, a sustentabilidade e o desenvolvimento econômico no interior do Estado do Amazonas.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Legística. Programa da Regionalização da Merenda Escolar. Agricultura Familiar.

AMAZON PUBLIC POLICIES: SCHOOL LUNCH REGIONALIZATION PROGRAM – PREME WITHIN THE STATE OF AMAZON

ABSTRACT

The main objective of this research was to analyze the creation, implementation and evaluation of the School Meal Regionalization Program (PREME), a public policy of the state

¹ Graduando do Curso de Direito da Universidade do Estado do Amazonas – UEA.

government of Amazonas that aims to promote family farming through the registration of small rural producers for sale of horticultural foodstuffs for lunch for students in state schools. The study was carried out in a contextualized way through the study of Public Policies and Law from Administrative Law, considering regional peculiarities. To this end, the scope of the work is linked and structured into three chapters. The first chapter outlines the historical-cultural context of public agricultural policies with a focus on family farming in the State of Amazonas. The second chapter focuses on Logistics in the creation of PREME, as well as the role of the State and social actors in its elaboration, implementation, execution and evaluation stages. The third chapter talks about the effects of the aforementioned public policy on the nutrition of students in the state education system, based on the use of scientific evidence in the evaluation of public policies. The work ends by indicating that the policy of purchasing food from small producers for school meals presents itself as a promising approach to strengthening local agriculture and improving the quality of food in state public schools. By facing the identified challenges in a proactive and collaborative way, it is possible to achieve a lasting impact, promoting health, sustainability and economic development in the interior of the State of Amazonas.

Keywords: Public Policies. Logistics. School Lunch Regionalization Program. Family farming.

INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo², como ramo do Direito Público que tem por objeto o estudo de normas e de procedimentos da Administração Pública³ presentes na legislação em sentido amplo, está diretamente relacionado ao Planejamento, à medida que recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos vão sendo direcionados, ou deixam de ser direcionados, ao cumprimento dos deveres/poderes da Administração na efetivação de direitos fundamentais.

Dessa maneira, as políticas públicas baseadas em evidências constituem um caminho sólido para os atores sociais tomarem decisões mais eficazes e impactantes. Essas políticas se fundamentam na análise criteriosa de dados, pesquisas e resultados de experiências prévias para orientar as ações do governo, visando atender às necessidades reais da sociedade.

No entanto, a implementação de políticas baseadas em evidências requer não apenas acesso a informações confiáveis, mas também a capacidade de avaliar criticamente essas informações e traduzi-las em ações concretas. Isso envolve a colaboração entre especialistas, academia, setor público e sociedade civil, criando uma sinergia para análise e aplicação dos dados.

Nesse contexto, a busca por estratégias eficazes no fortalecimento da agricultura familiar tem se destacado como um desafio relevante no contexto das políticas públicas no âmbito do Estado do Amazonas. Dessa forma, a política pública que tem como objetivo o cadastramento de pequenos produtores rurais para fornecimento de gêneros alimentícios hortigranjeiros destinados à merenda escolar emerge como uma medida estratégica para a promoção dos direitos fundamentais como a alimentação, o trabalho e a educação.

A relação intrínseca entre o setor agrícola e a educação ganha destaque nesse ínterim, uma vez que a alimentação escolar não apenas se configura como uma necessidade básica dos estudantes, mas também representa uma oportunidade concreta para impulsionar a economia local e fortalecer a agricultura familiar.

Nesse sentido, a presente pesquisa visa analisar a criação e os impactos associados à implementação dessa política pública específica, buscando contribuir para o aprimoramento

² Direito e Direito Administrativo são utilizados em letra maiúscula quando dizem respeito ao ramo de conhecimento ordenado metodologicamente constituindo uma Ciência. Em letra minúscula significará conjunto de regras.

³ Administração pública no sentido utilizado por Cretella Júnior (1995, p. 11): “o direito administrativo tem como objeto de estudo a Administração pública ou, de modo mais técnico, a Administração (com A maiúsculo) [...]”

de estratégias que promovam a sustentabilidade socioeconômica e a melhoria da qualidade de vida nas comunidades rurais, bem como a exportação de um modelo de sucesso para outras unidades da Federação. Através de uma análise na literatura, aspectos regionais, da Logística e o Direito à luz das políticas públicas, bem como de notícias e dados fornecidos pela Administração Pública constituem a metodologia do presente trabalho.

Diante das constatações feitas no decorrer do trabalho, à luz dessa análise, são apresentadas algumas conclusões que não se propõe a encerrar o debate do tema, mas a fomentá-lo, pois, é importante que se lembre da importância de desenvolver políticas similares, garantindo assim emprego e renda para a comunidade local, promovendo, no final, a dignidade humana.

1. FOMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA NO AMAZONAS

O Estado do Amazonas, historicamente, possui a característica de ser o maior Estado do Brasil geograficamente ao passo que, é um dos menos povoados⁴. Nesse contexto, por sua extensão territorial, sempre houve uma grande dificuldade em integrar socioeconomicamente as regiões e por consequência, a população do interior possui um baixo nível de renda quando se compara com o resto do país. Logo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), trouxe mecanismos indutores a fim de promover o desenvolvimento e estimular a atividade econômica.

Também é importante destacar o Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil, no qual apontou que 33,1 milhões de pessoas não têm garantido o que comer — o que representa 14 milhões de novos brasileiros em situação de fome. Conforme o estudo, mais da metade (58,7%) da população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau: leve, moderado ou grave.⁵

No âmbito do Estado do Amazonas, em uma pesquisa promovida pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), constatou-se que mais da metade da população do Amazonas (54,4%) enfrenta a fome e 30,2% das famílias

⁴ Disponível em : <https://amazonia2030.org.br/fatos-da-amazonia>. Acesso em: 6 dez.2023.

⁵ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/10/retorno-do-brasil-ao-mapa-da-fome-da-onu-preocupa-senadores-e-estudiosos>. Acesso em: 11 jun.2023.

nessa situação possuem crianças menores de 10 anos. Ao todo, 1,11 milhão de moradores estão no quadro de maior risco, o da insegurança alimentar grave.⁶

Diante de toda essa problemática, é válido ressaltar que estão previstos como direitos constitucionalmente assegurados em um extenso rol de garantias, os direitos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, a proteção à maternidade e à infância. Nesse contexto, a CRFB/88 apresentou uma ampla gama de direitos fundamentais sociais.

Nas lições de José Afonso da Silva, os direitos sociais possuem a seguinte semântica:

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.⁷

Ademais, em seu art. 193, a CRFB/88 preconiza que a ordem social deve ter como base o trabalho e, além disso, que o Estado tem o papel imprescindível para o planejamento de políticas públicas objetivando a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais. De igual modo, tais dispositivos supracitados encontram reflexo nas constituições estaduais como, por exemplo, na do Estado do Amazonas, em seu art.4º.

Todavia, o Estado do Amazonas sempre foi carente de incentivos para desenvolver economicamente o interior do Estado, sendo Manaus responsável por 79,10% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2020. Já os municípios como Itacoatiara (1,96%), Coari (1,66%), Manacapuru (1,23%) e Parintins (1,14%) possuem participação minoritária no PIB Estadual⁸. Isso evidencia a falta da destinação de recursos públicos do governo estadual para o desenvolvimento das cidades do interior.

⁶ Disponível em : <https://d24am.com/amazonas/mais-da-metade-da-populacao-convive-com-a-fome-do-amazonas>. Publicado em 15 de setembro de 2022. Acesso em: 19 ago.2023.

⁷ SILVA, 2005, p. 286-287.

⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2022/12/21/manaus-sobe-no-ranking-e-tem-5o-maior-pib-do-pais-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 27 jan.2023.

A ausência de investimentos em infraestrutura, educação, saúde e outras áreas essenciais limita o potencial de desenvolvimento econômico local, restringindo a capacidade dos municípios de explorar suas riquezas naturais, como a agropecuária e a produção sustentável de recursos florestais. Ademais, a carência de incentivos para o empreendedorismo e a falta de acesso a crédito e assistência técnica prejudicam a diversificação econômica e a geração de empregos nas áreas rurais, perpetuando assim a desigualdade econômica entre a capital, Manaus, e os municípios mais distantes, agravando as disparidades regionais no estado.

Assim, foi essencial iniciar um estudo de viabilização de uma política pública efetiva que provesse emprego e renda para os moradores do interior do Estado. Seguindo essa ótica, Maria Paula Dallari Bucci recentemente trouxe a política pública para estudo no campo do Direito, onde recebeu uma precisa definição:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. [...] As políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico.⁹

A definição de Bucci traz o caráter interdisciplinar das políticas públicas, necessitando de uma colaboração dos mais diversos setores da Administração Pública, desde sua idealização e redação política, até a execução governamental. Nesse ínterim, a concretização de direitos fundamentais previstos na CRFB/88 passa pela ação de políticas públicas.

Chiavenato também explicita a característica multifacetada das políticas públicas:

⁹ BUCCI, 2009, p. 20.

As políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social. Visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente. Outras políticas objetivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas). Ainda outras são necessárias para regular conflitos entre os diversos atores sociais que, mesmo hegemônicos, têm contradições de interesses que não se resolvem por si mesmas ou pelo mercado e necessitam de mediação.¹⁰

Em outras palavras, administrar uma política pública nada mais é do que aplicar a lei de ofício¹¹, uma vez que na lei em sentido amplo¹² é determinado o interesse público primário, de onde decorrem os objetivos, metas, alocação de recursos, etc.

Nesse toar, como assim assevera Krell¹³ políticas públicas com caráter predominantemente sociais, têm particularidades como sua gradatividade, pois ao contrário de políticas pautadas por direitos fundamentais fundados na liberdade ou propriedade, os direitos sociais não podem ser efetivados instantaneamente.

Outra característica é a extrema dependência financeira do orçamento público por se tratarem de uma prestação positiva da Administração, o que torna ainda mais relevante uma boa legística para a concretização desses direitos. Nesse contexto, a determinação das Políticas Públicas nas quais o Poder Público vai realizar, implica para o seu cumprimento o 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, nos dizeres de Di Pietro¹⁴.

Logo, levando em consideração que a implementação de Políticas Públicas depende de autorização orçamentária, é correto dizer que a Política Pública nasce da concatenação dos custos econômicos e políticos de uma gestão governamental, o que enseja o favorecimento de

¹⁰ CHIAVENATO, 2020, p. 231.

¹¹ Expressão criada por Seabra Fagundes.

¹² No sentido estrito, lei é o ato normativo elaborado pelo Poder Legislativo, com a sanção do Executivo. No sentido amplo, é toda norma capaz de gerar direitos e obrigações, é a fonte positiva de direito gerada pelo processo próprio estabelecido.

¹³ KRELL, 2002, p. 20.

¹⁴ DI PIETRO, 2014.

determinados agentes e grupos que possuem maior capital político-econômico, como assevera Caio Prado Júnior¹⁵.

Nesse sentido, a agricultura familiar e os pequenos produtores rurais não raro foram preteridos no que se refere a ser o foco de uma política pública, em virtude da alta concentração de poder político no setor latifundiário, como aponta Rodrigues¹⁶. Contudo, esse cenário vem se modificando, principalmente pelo desenvolvimento da teoria de uma economia mais sustentável, conjugando a preservação do meio ambiente com políticas sociais e governamentais, construindo hoje o Chamado ESG.¹⁷

No Brasil, a pequena propriedade rural só terá uma política pública relevante em 1996, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, que segundo Edir Vilmar Henig, assim expõe:

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar foi a primeira conquista dos pequenos produtores rurais enquanto políticas pública efetiva, sendo resposta as demandas há muito reivindicadas pelos trabalhadores do campo motivada por pressões dos movimentos sociais e sociedade civil organizada pautada nos dados fornecidos por estudos realizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em consórcio com a FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Organization*) que atestavam a importância da agricultura familiar na participação econômica do Produto Interno Bruto (PIB) do país.¹⁸

No plano estadual, caso o produtor rural seja credenciado ao PRONAF, ele terá uma DAP - Declaração de Aptidão ao PRONAF, certificada pelo Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas - IDAM e portanto, estará apto

¹⁵ PRADO JÚNIOR, 1979, p. 50-51.

¹⁶ RODRIGUES, Sandra Terto Sampaio. O crédito rural promotor do desenvolvimento e o programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF). Dissertação. Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas. Mestrado em Direito Econômico. João Pessoa – PB, 2013, p. 208.

¹⁷ “ESG é a abreviação em inglês de *environmental, social and governance*, o que se refere à adoção de critérios ambientais, sociais e de governança. O termo tem feito cada vez mais parte da agenda estratégica de companhias de diferentes setores como base para a tomada de decisões financeiras e de investimentos. O termo foi cunhado em 2004 em uma publicação pioneira do Banco Mundial em parceria com o Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU) e instituições financeiras de 9 países, chamada *Who Cares Wins* (Ganha quem se importa). O documento é resultado de uma provocação do então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, a 50 CEOs de grandes instituições financeiras do mundo. A proposta era obter respostas dos bancos sobre como integrar os fatores ESG ao mercado de capitais.” Conceito extraído da reportagem intitulada “De onde surgiu o ESG?” Disponível em: <https://exame.com/esg/de-onde-surgiu-o-esg/>. Acesso em: 29 out.2023.

¹⁸ ENIG, Edir Vilmar; SANTOS, Irenilda Ângela dos. Políticas públicas, agricultura familiar e cidadania no Brasil: o caso do PRONAF. Rev. Bras. Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 6, nº 1, 2016 p. 255- 26.

a realizar operações de crédito rural ao amparo do PRONAF, e para acesso às políticas públicas federais, estaduais, como o PREME - Programa de Regionalização da Merenda Escolar, e municipais.

É importante destacar que o PREME também constitui um importante mecanismo de política agrícola, presente no Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964), como assevera Antonio José de Mattos Neto:

A expressão “política agrícola” poderia induzir ao raciocínio de que essas providências estariam restritas à produção agrícola, isto é, da agricultura. Em que pese o uso da expressão “agrícola”, o objetivo do Estatuto da Terra é disciplinar as políticas públicas de amparo ao empreendedor que explore qualquer atividade agrária (agricultura, pecuária, agroindústria ou extrativismo).¹⁹

Ademais, o PREME incentiva as diversas formas de empresa rural e agricultura familiar, já que participam cooperativas e agroindústrias, além de promover a preservação e a sustentabilidade ao combater a grande propriedade rural. Por fim, ele auxilia no desenvolvimento de milhares de crianças ao disponibilizar a merenda nas escolas estaduais.

A busca por uma boa política pública advém de uma boa legística, portanto, faz-se mister abordar a lei que criou o PREME, por meio da legística, auxiliando a análise do programa na efetivação do direito à educação, à alimentação e a proteção ao menor e ao pequeno produtor rural, por meio da comercialização de alimentos oriundos da agricultura regional para as escolas públicas do Estado, cerne deste estudo.

2. LEGÍSTICA DO PREME

De acordo com Fabiana Soares²⁰, pioneira no campo, a legística é desenvolvida a partir de teorias filosóficas, para que, no contexto do processo legislativo, a lei possa atingir seus objetivos práticos. Nesse contexto, Ziegler, *Et.al* também se propuseram a expor o significado da legística com a finalidade de estabelecer seu objeto de estudo.

¹⁹ MATTOS NETO, Antonio José de. Curso de direito agroambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

²⁰ SOARES, Fabiana de Menezes. Estudos em Legística. In: SOARES, Fabiana de Menezes, KAITEL, Cristiane Silva e PRETE, Esther Kulkamp Eyng (Orgs.). Estudos em Legística. 1 ed. Florianópolis: Tribo da Ilha. 2019.

A Legística se preocupa com os resultados dentro de uma perspectiva que visa adequar os objetivos identificados na análise de impacto ou na avaliação legislativa, os meios e os fins. Essa adequação evoca a intimidade do raciocínio legístico e a ponderação operada via razoabilidade e discricionariedade quanto à escolha de um conteúdo do ato normativo.²¹

Dessa forma, a legística impacta diretamente o processo legislativo e por fim as políticas públicas decorrentes do texto legal. Contudo, segundo Vieira (2017)²², o método legislativo é o instrumento necessário, mas não suficiente para garantir que os agentes burocráticos do Estado agirão de acordo com os objetivos estabelecidos pela decisão política que origina as políticas públicas.

Em se tratando de Brasil, de acordo com o arranjo constitucional, tem-se a cada um dos poderes funções no que diz respeito a concretização das políticas públicas, que são o instrumento necessário para a efetivação dos direitos previstos na CRFB/88.

Posto assim, a legística compõe o passo inicial para o cumprimento dos direitos e como se verá adiante, exigirá um procedimento para que a lei alcance seus reais objetivos. Jean-Daniel Delley²³, estabelece um passo a passo para edição de uma lei e o monitoramento dos seus efeitos.

Em primeiro lugar, segundo o autor, busca-se definir um problema que a lei deve resolver. Nesse contexto, o legislador deve se perguntar que razões o faz a agir e, sem ignorar as demandas que lhe são dirigidas, ter uma ideia própria sobre o problema cuja solução é reclamada. Esse distanciamento crítico lhe permite manter o controle da situação, apreciar a natureza do problema em termos de gravidade e urgência e, caso constate a existência de um problema, julgar os meios de ação que ele deve empregar para resolvê-lo.

Em segundo lugar, a determinação dos fins e dos objetivos deve nortear a proposição legislativa, de forma que seja aferível os resultados daquele projeto, levando em conta a sua finalidade. Por conseguinte, deve-se estabelecer cenários alternativos, utilizando-se da técnica da avaliação prospectiva, visando informar, com a maior precisão possível, o conjunto dos

²¹ ZIEGLER, Joice Antônia; KLASMMANN, Gabriela Gomes. LEGÍSTICA: UMA NOVA ABORDAGEM ACERCA DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA. **Salão do Conhecimento**, 2016.

²² VIEIRA, James Batista. **A Construção Jurídica das Políticas Públicas no Brasil: Um Estudo sobre a Qualidade Legística dos Decretos Presidenciais editados entre 2009 e 2016**. Paraíba: UFPB, 2017.

²³ DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei, introdução a um procedimento metódico. **Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 101-143, jan./jun. 2004.**, 2004.

efeitos potenciais das medidas vislumbradas. Trata-se de uma abordagem de otimização que procura demonstrar as condições da melhor escolha.

Nessa etapa, também é essencial destacar os instrumentos que permeiam esses cenários alternativos, visto que existem diferentes maneiras de resolver um determinado problema. A controvérsia cinge em escolher qual seria o melhor. E é aí que surge as técnicas de acolhimento de propostas legislativas.

A respeito disso, Delley expõe 2 técnicas, a avaliação propositiva e a avaliação prospectiva:

O método propositivo de Bender constitui a abordagem mais simples. Ele se desenrola em três etapas:

- 1) O problema por que as pessoas não se comportam de maneira que conduza ao fim almejado? é descrito em proposições simples.
- 2) Essas proposições são refutadas, o que conduz a descrever os comportamentos adequados ao fim almejado.
- 3) Procuram-se, então, as medidas próprias para realizar as proposições refutadas. Essa abordagem apresenta uma dupla vantagem. De uma parte, permite inventariar exaustivamente as medidas possíveis e, de outra, evidencia os limites de intervenção pública.²⁴

No entanto, o autor defende a avaliação prospectiva como uma forma mais eficiente de exame das propostas legislativas.

O primeiro critério a levar-se em conta é certamente o da adequação das medidas aos objetivos visados, ou seja, sua eficácia. Mas a eficácia não é um critério abstrato. A realização dos objetivos implica um processo concreto e se choca com toda uma série de obstáculos, tais como o custo das medidas, sua inserção no ordenamento jurídico, sua aceitação política, viabilidade operacional, tempo disponível para que esses objetivos sejam atingidos. De maneira mais geral, a escolha das medidas mais apropriadas aos fins buscados por uma legislação deve levar em conta, além dos efeitos desejados, o impacto previsível, quer dizer, o conjunto dos efeitos possíveis sobre os destinatários diretos e os demais públicos atingidos. Da mesma forma, é preciso elucidar o impacto do projeto sobre outras políticas públicas: assim, uma legislação que vise garantir a oferta habitacional adequada pode, conforme as medidas vislumbradas, ter efeitos indesejáveis sobre a política de ocupação territorial, sobre a conjuntura econômica, etc. A avaliação prospectiva integra todos esses critérios. Ela visa informar, com a maior precisão possível, o conjunto dos efeitos potenciais das medidas

²⁴ Idem.

vislumbradas. Trata-se de uma abordagem de otimização que procura evidenciar as condições da melhor escolha.²⁵

Concomitante à avaliação, será deliberado os instrumentos de ação da lei, podendo contar com sanções, prescrições, incentivos, coordenações, parcerias, fornecimento do Estado, participação da sociedade civil dentre outros. Cada meio deve corresponder a uma materialidade social no qual está inserido, isto é, a conjuntura que determinado instrumento pressupõe, pois certamente terá peculiaridades inerentes a ele.

Por fim, a lei autorizará ao Poder Executivo a sua regulamentação com o fito de possibilitar seu real cumprimento. Após isso, será fundamental realizar uma avaliação retrospectiva, comparando os erros e acertos da lei para que assim, o poder legislativo possa fiscalizar o Poder Executivo, ao propor uma análise mais qualitativa e menos formal da atuação estatal, na qual prioriza a apuração da eficácia, da eficiência, da efetividade e da economicidade das políticas públicas, visando a melhora e adequação da lei à sociedade.

Dessa maneira, é possível avaliar a Lei n. 3.454 de 10 de dezembro de 2009, que instituiu o programa da regionalização da merenda escolar (PREME), com o rigor do procedimento de Delley.

Como já exposto no primeiro capítulo, a região do interior do Estado do Amazonas carece de geração de emprego e renda e as escolas são extremamente distantes, o que encarece o preço dos alimentos importados de outras regiões, sendo portanto, um problema a ser resolvido. Logo, o passo adiante da definição do problema é a determinação do objetivo ou finalidade desta lei.

Ao avaliar a lei que institui o PREME, observa-se a cautela do legislador ao determinar os objetivos da proposição legislativa, *in verbis*:

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;

²⁵ Idem.

- 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.²⁶

Dessarte, resta cristalino os objetivos da referida lei. Adiante, estabeleceu-se cenários alternativos no combate ao problema da desvalorização dos produtos regionais, como é percebido nos artigos 3º e 4º. Nesse sentido, o legislador realizou uma avaliação prospectiva, pois não especificou quais gêneros comporiam a merenda, respeitando os possíveis cenários de safra no estado e procurou deixar a cargo do Poder Executivo através da secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino - SEDUC e de uma empresa pública – a Agência de Desenvolvimento Sustentável – ADS, a regulamentação dos participantes do programa. Vejamos.

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.²⁷

Em síntese, o legislador avaliou que se enrijecesse as condições para a implementação do programa, este seria afetado negativamente em sua aplicação.

Além disso, a solução escolhida para atingir os objetivos elencados no art. 2º foi o incentivo por meio de parcerias e credenciamentos de produtores rurais à ADS, conforme art. 5º e 7º:

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.

²⁶ Amazonas, Lei Ordinária nº 3.454. **Assembleia Legislativa do Amazonas**, Manaus, 2009.

²⁷ Idem.

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 produtiva²⁸

Interessante expor que o instrumento utilizado para execução do PREME foi o credenciamento, forma de contratação direta adotada pela Administração Pública, e que possui como fundamento o *caput* do art. 25 e o inciso I da Lei n. 8.666/93²⁹ e o art. 79 da Lei. n. 14.133/21³⁰.

Marçal Justen Filho³¹ expõe que o credenciamento possui a função de sujeitar os participantes a um regime de contratação diferente do habitual:

Nas situações de ausência de competição, em que o credenciamento é adequado, a Administração não precisa realizar licitação. Sob certo ângulo, verifica-se inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição. Na verdade, a inviabilidade de competição consiste, no caso, na ausência de exclusão entre os possíveis interessados.

Dessa maneira, tendo em mente que o PREME visa beneficiar pequenos produtores rurais e a agricultura familiar, fazê-lo através uma licitação comum poderia acabar minando a participação dessas pessoas, visto que não teriam como arcar com os custos e as despesas e oferecer um ótimo preço à Administração Pública.

Contudo, questionou-se perante a Corte de Contas Estadual, nos processos nº 10634/2022³² e 14241/2020³³, no qual ambos apuravam possíveis episódios de ilicitude na realização de contratação de agroindústrias sem licitação mediante credenciamento.

²⁸ Idem.

²⁹ Brasil, 1993. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF.

³⁰ BRASIL, 2021. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF.

³¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11ª Ed. São Paulo. Dialética, p. 39.

³² Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/10634.2022.pdf>

³³ Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/14241.2020.pdf>

No relatório do voto do Conselheiro Relator Mario José de Moraes Costa Filho no Processo nº 10634/2022, o citado Relator foi informado de que o Ministério Público de Contas Estadual (MPC) tomou conhecimento de que a ADS contratou, sem licitação, diversas agroindústrias locais para execução do PREME, o que contrariaria o fundamento constitucional e legal para afastar a licitação nos moldes praticados pela ADS em favor de agroindústrias locais e que a legislação estadual a respeito das aquisições para merenda escolar é expressa ao determinar a observância do regime da Lei de Licitações. Alegando ainda que não há como supor que a contratação de agroindústrias locais constitui hipótese de inviabilidade de competição de sorte a legitimar a contratação direta por inexigibilidade de licitação (art. 25 da Lei n. 8.666/93).

No entanto, o argumento do MPC não prosperou, pois o relator entendeu que sobre a previsão expressa das hipóteses de inexigibilidade de licitação, o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) é de que o rol do art. 25, da Lei nº. 8.666/1993, é meramente exemplificativo, podendo-se adotar o credenciamento em situações diversas da inviabilidade de competição:

Importante ressaltar que sobre o tema, o TCU possui jurisprudência pacificada, como disposto no Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº. 6 da Egrégia Corte.³⁴

CONSULTA. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DIRETAMENTE DOS PRODUTORES RURAIS E ORGANIZAÇÕES DE PRODUTORES, CADASTRADOS PELA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO AMAZONAS. NÃO-ATENDIMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CASO CONCRETO. NÃO CONHECIMENTO. ENVIO DE INFORMAÇÕES, EM CARÁTER EXCEPCIONAL. (...) 9.2.3. embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no *caput* do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão; 9.2.4. na hipótese de opção pelo credenciamento dos agricultores que formarão a rede de suprimento de gêneros para as organizações militares distribuídas na Amazônia Ocidental, deve ser observado que, para a regularidade da contratação direta, é indispensável a

³⁴ Acórdão n. 351/2010-Plenário, TC-029.112/2009-9, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer Costa, 03.03.2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBB2BD1C51770&inline=1>. Acesso em: 29 out.2023.

garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; (...) (Acórdão n. 351/2010-Plenário, TC-029.112/2009-9, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer Costa, 03.03.2010.)

Já na nova Lei de Licitações, Lei n. 14.133/2021, o credenciamento está expressamente definido no inciso XLIII do art. 6 e 79³⁵, sendo o processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados.

Evidente, pois, que da leitura do referido artigo, o PREME possui a natureza do inciso I do art. 79, em virtude dos critérios adotados expressamente na Lei estadual n. 3.454/2009, como o incentivo para contratação de produtores rurais, Agroindústrias e Cooperativas com a Administração Pública, bastando que atendam as condições estabelecidas no edital de chamamento. Dessa maneira, todos podem participar escoando a sua produção, sem sofrer com a concorrência desleal de grandes produtores.

Diante de toda essa conjuntura, o instituto do credenciamento é o ideal para o PREME atingir seus objetivos, visto que a Lei determina a participação de administrados específicos para o desempenho do contrato, se adequando ao princípio da eficiência no serviço público.

Outro ponto válido de se pontuar é que embora a política seja coordenada pela Secretaria de Estado de Educação – SEDUC, houve convênios entre a SEDUC e a Secretaria Municipal de Educação de Manaus – SEMED, conforme afirma Monteiro-Bressan³⁶. Inclusive, incentivando a edição da Lei municipal nº 500³⁷, de 11 de novembro de 2021, oriunda do Município de Manaus, e da Lei estadual n. 979/14³⁸ do Estado de Roraima, no qual se inspiram na lei estudada neste artigo.

³⁵ BRASIL, 2021. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF.

³⁶ MONTEIRO-BRESSAN, Paulo Roberto Meloni. Política pública de regionalização para inclusão da castanha-da-amazônia na merenda escolar no estado do Amazonas. Dissertação de mestrado. 102 pg. Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração (PPGMAD). Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Porto Velho: 2016.

³⁷ Lei nº 500, de 11 de novembro de 2021. Institui o Plano de Regionalização da Merenda Escolar Municipal (Premem), no âmbito do Poder Executivo Municipal, e dá outras providências. Câmara Municipal de Manaus, 2021.

³⁸ Lei nº 979, de 15 de agosto de 2014. Institui o Programa de Regionalização da Merenda Escolar – PREME, no Estado de Roraima e dá outras providências. Assembleia Legislativa de Roraima, 2014.

Dessa maneira, é possível inferir que o PREME, por possuir um ótimo trabalho de legística, incentiva outros projetos legislativos que coadunam com a visão de incentivo à agricultura familiar e a preservação alimentar regional nas escolas.

É essencial destacar que a etapa de execução do plano de uma lei deve ser avaliado retrospectivamente, pois cabe à Administração Pública realizar o cumprimento da lei.

Dessa forma, no próximo capítulo terá como objetivo realizar um estudo de caso retrospectivo do PREME, com base nos seus resultados da Lei n. 3.454/2009 e dos demais instrumentos normativos pertinentes à essa política pública.

3. A IMPLEMENTAÇÃO E OS IMPACTOS DO PREME NA ECONOMIA E EDUCAÇÃO NO ESTADO DO AMAZONAS À LUZ DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS

Para aferir o impacto da mudança do PREME, Lei n. 3.454/2009 na qualidade da educação, será necessário, primeiramente, expor as premissas teóricas necessárias para verificar sua efetividade.

De acordo com Ribeiro³⁹, a criação de políticas com base em evidências surgiu com o movimento de políticas sociais voltadas à saúde, especialmente no Reino Unido (UK), final dos anos 1990, com a ascensão de Tony Blair (Partido dos Trabalhadores) ao poder e representado pelo documento oficial intitulado *Modernising government* (1999), descortinando a nova abordagem das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs). Tal documento firma que o governo deve “produzir políticas que realmente lidem com problemas, que sejam prospectivas e moldadas por evidências ao invés de uma resposta a pressões de curto-prazo. Ela deve atacar as causas e não os sintomas”.⁴⁰

Nesse contexto, em vez de depender exclusivamente de opiniões ou conjecturas, as políticas baseadas em evidências se apoiam em informações concretas e cientificamente comprovadas. Isso implica um processo cuidadoso de coleta, análise e interpretação de dados relevantes para entender melhor os problemas e suas possíveis soluções.

³⁹ RIBEIRO, Glaucia Maria de Araújo. Políticas públicas baseadas em evidências na área da saúde mental: uma releitura das capacidades estatais técnicas, burocráticas e políticas, em especial na região do Amazonas. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito – Universidade Federal de Minas Gerais em parceria com a Universidade do Estado do Amazonas, Manaus:2023, P. 166.

⁴⁰ MODERNISING GOVERNMENT. Disponível em: <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/modgov.pdf> Acesso em: 23 jan.2024. P. 15. (Tradução livre).

Para ser possível a implementação dessas políticas, é fundamental não só a transparência na coleta dos dados, mas também a capacidade de avaliar criticamente essas informações e traduzi-las em ações concretas. Isso envolve a colaboração entre especialistas, academia, setor público e sociedade civil, criando uma sinergia para análise e aplicação dos dados. Tais dados que são obrigatoriamente demandados pela legislação:

A LC 95/98 junto com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e a Lei de Acesso a Informações (Lei n. 12.527/2011) formam um sistema que alberga os princípios consagrados na Legística (metodologias utilizadas na produção legislativa brasileira) e na Legisprudência (epistemologia) “que por sua vez redesenham a Teoria da Legislação e apontam para uma hermenêutica própria dos processos de formação dos atos normativos.”⁴¹

Ribeiro⁴² também ressalta que a essência da formulação de políticas públicas voltada ao desenvolvimento econômico, como diretrizes, indicadores, índices que guardam similitudes com as demais áreas de atuação do poder público, podem, inclusive, ser utilizadas na área da saúde pública, por exemplo. Os tomadores de decisão levarão em consideração a evolução de problemas de natureza transversal, estampados em dados históricos, culturais, demográficos, socioeconômicos, estatísticos, etc., capazes de permitir a identificação das diversas políticas públicas que necessitam atuar em conjunto com outras ações governamentais empregando idênticos instrumentos de mensuração. São as chamadas evidências, sejam científicas ou empíricas.

Diante dessa conjuntura, passa-se a analisar a Portaria n. 48/2020 GAB/ADS⁴³, no qual deu os procedimentos gerais da política pública do programa de Regionalização da Merenda Escolar – PREME.

De início, o instrumento normativo exige a habilitação junto à ADS, dos produtores rurais individuais, das agroindústrias, das cooperativas e das associações, que preencherem os requisitos presentes no instrumento da contratação direta do ano em vigência. Ademais, ficam

⁴¹ SOARES, Fabiana de Menezes. Estudos em Legística. In: SOARES, Fabiana de Menezes, KAITEL, Cristiane Silva e PRETE, Esther Kùlkamp Eyng (Orgs.). Estudos em Legística. 1 ed. Florianópolis: Tribo da Ilha. 2019. P. 7 *apud* RIBEIRO, 2023.

⁴² *Idem*.

⁴³ Disponível em: https://www.ads.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/PORTARIA-N.%C2%BA-048.2020.GAB_.ADS-REGULAMENTA-O-PREME.pdf Acesso em: 06 dez.2023.

impedidos de participar do credenciamento, servidores efetivos, comissionados, contratados ou vinculados ao governo do estado do Amazonas, integrantes da Administração Direta, Indireta, Autarquias, Fundações e Empresas Públicas. Dessa forma, evita-se que o programa seja utilizado por servidores públicos ou por conhecidos desses, com informação privilegiada.

Nesse toar, também é importante destacar o controle de qualidade dos produtos agrícolas, como, por exemplo, os produtos processados de origem animal, que devem apresentar certificado de registro no Serviço de Inspeção Municipal – SIM, ou Serviço de Inspeção Estadual - SIE, ou Serviço de Inspeção Federal – SIF, sendo que os produtos processados de origem vegetal, devem apresentar certificado de registro da empresa e produtos junto ao Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

Além disso, com o objetivo de cumprir uma das finalidades da lei, como o incremento da produção orgânica no estado do Amazonas e o incentivo aos gêneros tradicionais, será determinado o percentual mínimo a ser definido no edital de chamamento público de credenciamento do orçamento destinado à operacionalização do PREME, para aquisição dos produtos orgânicos, no qual terão um acréscimo de 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais. Dessa maneira, incentiva-se a agricultura familiar, pois assim, o pequeno produtor poderá vender acima do preço praticado no mercado

Outro ponto fundamental é a classificação das cotas, pois uma agroindústria tem capacidade produtiva muito maior que um módulo rural familiar. Em virtude disso, consoante art. 21 da referida Portaria, a classificação terá como parâmetros capacidade produtiva, qualidade do produto, histórico de fornecimento e vocação da produção agrícola dos municípios. A título de exemplo, o Município de Novo Airão, representado pela Associação de Piscicultores de Novo Airão, foi credenciado para participar do PREME em 2023.⁴⁴ Nesse contexto, a distribuição das cotas tem o objetivo de fomentar a geração de emprego e renda no interior do Estado, contribuindo com o fortalecimento das cadeias produtivas de gêneros alimentícios regionais.

Por último, a aludida Portaria estabelece sanções administrativas tais como: (i) advertência, (ii) multa, que poderá ser cobrada judicialmente, e a (iii) suspensão temporária de participação em credenciamento e (iv) impedimento de contratar com a entidade sancionadora, por prazo não superior a 2 (dois) anos.

⁴⁴ Disponível em: <http://www.ads.am.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoes/> Acesso em: 11 abr.2023.

O PREME, no ano de 2022, habilitou a participar da seleção 965 produtores rurais, 43 associações, 27 agroindústrias e 21 cooperativas, da capital e do interior do Amazonas, totalizando 1.056 habilitados para credenciamento.⁴⁵

Outro dado interessante é o investimento de mais de R\$ 65,5 milhões em produtos para alimentação que compõem a merenda escolar, nos últimos três anos pelo Governo do Estado. Nesse período, foram mais de 6 mil toneladas adquiridas em produtos, gerando emprego e renda para agricultores, associações, cooperativas e agroindústrias.⁴⁶

Segundo Monteiro-Bressan (2014)⁴⁷, o programa já contempla a totalidade dos municípios:

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.

No tocante ao desempenho dos alunos beneficiados pelo PREME, os benefícios nutricionais provenientes do consumo regular de pescado e o seu baixo consumo reforçam a validade de investimentos e incentivos por meio de políticas públicas para o aumento da disponibilidade e consumo deste alimento no Brasil, assim como a manutenção do padrão de ingestão nas regiões Norte e Nordeste (Santori & Alan, 2012).⁴⁸

Quanto a disponibilidade orçamentária para a implementação do programa, esta é proveniente do orçamento da Secretaria de Estado da Educação - SEDUC, com intermediação da Agência de Desenvolvimento Sustentável – ADS.

⁴⁵ Disponível em: <http://www.ads.am.gov.br/regionalizacao-da-merenda-escolar-2022/> Acesso em: 27 mai.2023.

⁴⁶ Disponível em: <http://www.ads.am.gov.br/programa-de-regionalizacao-da-merenda-escolar/> Acesso em: 27 mai.2023.

⁴⁷ MONTEIRO-BRESSAN, Paulo Roberto Meloni. POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO PARA INCLUSÃO DA CASTANHA-DA-AMAZÔNIA NA MERENDA ESCOLAR NO ESTADO DO AMAZONAS. Dissertação de mestrado. 102 pg. Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração (PPGMAD). Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Porto Velho: 2016.

⁴⁸ Santori, A., & Amancio, R. D. apud ARQUQUE, R. G. C.; FERREIRA, J. C. de S.; FIGUEIREDO, R. S. (2012). Pescado: importância nutricional e consumo no Brasil. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 19(2), 83-93.

De acordo com os dados coletados⁴⁹, em 2023, o PREME adquiriu 34 gêneros alimentícios da agricultura familiar e Logística (armazenamento e distribuição), tendo 204 mil alunos beneficiados e 1.047 credenciados, totalizando 2.909.511 kg e a projeção para 2024 é da aquisição de 60 gêneros alimentícios da agricultura familiar e Logística, beneficiando 450 mil alunos e 1.500 credenciados, totalizando 5 toneladas de alimentos para a rede pública estadual de ensino.

Ainda é possível atestar, nos veículos de mídia, depoimentos positivos dos alunos beneficiados.⁵⁰

Por fim, reforça-se que o PREME envolve a colaboração entre diferentes órgãos governamentais, a sociedade civil e os próprios produtores. Dessa forma, a transparência, avaliação contínua e o incremento de novas alternativas são fundamentais para o aprimoramento constante da política.

4. CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu Direitos Fundamentais inerentes a todos os seres humanos. No entanto, para concretizar tais direitos, exige-se uma postura pró-ativa do Estado, seja por meio do Poder Legislativo, seja por meio do Poder Executivo para a criação e aplicação de recursos públicos em prol de uma política pública. Diante desta possibilidade, em 2009 o Estado do Amazonas editou a Lei 3.454, que instituiu o Programa de Regionalização da Merenda Escolar (PREME), no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Os resultados indicam que a iniciativa tem o potencial de fortalecer as comunidades rurais no interior do Estado, promovendo a inclusão social e econômica dos pequenos produtores e dinamizando a economia. Além disso, ao priorizar a compra de alimentos frescos e locais, a política contribui para a promoção de hábitos alimentares saudáveis entre os estudantes, impactando positivamente na saúde e no desenvolvimento cognitivo.

Além disso, destaca-se a importância de monitorar e avaliar continuamente os resultados da política implementada, não apenas em termos de indicadores quantitativos, como volume de compras e número de produtores beneficiados, mas também qualitativos, como a satisfação dos agricultores, a aceitação dos alimentos pelos estudantes e os efeitos na

⁴⁹ Dados obtidos na revista Safra Amazonas – 2023-2024. Disponível em: http://www.sepror.am.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/REVISTA-PLANO-SAFRA-AMAZONAS-2023_2024.pdf. Acesso em: 6 dez.2023.

⁵⁰ Disponível em: <https://emtempo.com.br/192202/politica/wilson-lima-lanca-editais-de-mais-de-r-43-milhoes-para-programas-escolares/> Acesso em: 6 dez.2023.

economia local. Parte da avaliação da política é também avaliar seus interessados, atingindo o princípio democrático esculpido na CRFB/1988. A criação de mecanismos eficazes de comunicação e consulta pública pode contribuir para a identificação de desafios emergentes e para a promoção de soluções inovadoras.

Ademais, a disseminação das melhores práticas observadas em diferentes contextos pode inspirar a replicação bem-sucedida dessa abordagem em outras regiões e entes federativos. A troca de experiências entre gestores públicos, acadêmicos e organizações não governamentais pode enriquecer o debate e fortalecer a base de conhecimento sobre políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e a alimentação escolar.

Em última análise, a política de credenciamento para a compra de alimentos de pequenos produtores para a alimentação escolar não é apenas uma estratégia de curto prazo, mas um investimento no desenvolvimento sustentável, na saúde da população e na construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

REFERÊNCIAS

- AMAZONAS, Lei Ordinária nº 3.454. Assembleia Legislativa do Amazonas, Manaus, 2009.
- BOA VISTA. Lei Ordinária nº 979, de 15 de agosto de 2014. Institui o Programa de Regionalização da Merenda Escolar– PREME, no Estado de Roraima e dá outras providências. Assembleia Legislativa de Roraima, 2014.
- BRASIL, 1993. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF.
- BRASIL, 2021. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 104, out. 2009. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=63051>. Acesso em: 29 out.2023.
- CHIAVENATO, I; Introdução à Teoria Geral da Administração. Rio de Janeiro: Elsevier, 2020.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei, introdução a um procedimento metódico. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 101-143, jan./jun. 2004., 2004.

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

ENIG, Edir Vilmar; SANTOS, Irenilda Ângela dos. Políticas públicas, agricultura familiar e cidadania no Brasil: o caso do PRONAF. Rev. Bras. Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 6, nº 1, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11ª Ed. São Paulo. Dialética, 2005.

KRELL, Andréas. Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha. Porto Alegre: SAFE, 2002.

MANAUS. Lei Ordinária nº 500, de 11 de novembro de 2021. INSTITUI o Plano de Regionalização da Merenda Escolar Municipal (Premem), no âmbito do Poder Executivo Municipal, e dá outras providências. Câmara Municipal de Manaus, 2021.

MATTOS NETO, Antonio José de. Curso de direito agroambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MONTEIRO-BRESSAN, Paulo Roberto Meloni. Política pública de regionalização para inclusão da castanha-da-amazônia na merenda escolar no estado do Amazonas. Dissertação de mestrado. 102 pg. Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração (PPGMAD). Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Porto Velho: 2016.

PRADO JÚNIOR, Caio. A questão agrária. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

RIBEIRO, Glaucia Maria de Araújo. Políticas públicas baseadas em evidências na área da saúde mental: uma releitura das capacidades estatais técnicas, burocráticas e políticas, em especial na região do Amazonas. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito – Universidade Federal de Minas Gerais em parceria com a Universidade do Estado do Amazonas, Manaus:2023.

RODRIGUES, Sandra Terto Sampaio. O crédito rural promotor do desenvolvimento e o programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF). Dissertação. Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas. Mestrado em Direito Econômico. João Pessoa – PB, 2013.

SANTORI, A., & Amancio, R. D. (2012). Pescado: importância nutricional e consumo no Brasil. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, 19(2), 83-93.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOARES, Fabiana de Menezes. Estudos em Legística. In: SOARES, Fabiana de Menezes, KAITEL, Cristiane Silva e PRETE, Esther Kùlkamp Eyng (Orgs.). *Estudos em Legística*. 1 ed. Florianópolis: Tribo da Ilha. 2019.

VIEIRA, James Batista. *A Construção Jurídica das Políticas Públicas no Brasil: Um Estudo sobre a Qualidade Legística dos Decretos Presidenciais editados entre 2009 e 2016*. Paraíba: UFPB, 2017.

ZIEGLER, Joici Antônia; KLASMMANN, Gabriela Gomes. *LEGÍSTICA: UMA NOVA ABORDAGEM ACERCA DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA*. Salão do Conhecimento, 2016.