

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ESTUDO DE CASO EM UMA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Public school food supply policies: a case study of a public district management

Marcus Vinicius Gonçalves da Silva¹; Amanda Cristina Pasqualini Peron²

¹ Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGTU/PUCPR). E-mail: marvin.gsilva@gmail.com

² Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). E-mail: amandapasqualini@gmail.com

Data do recebimento: 08/09/2016 - Data do aceite: 05/05/2017

RESUMO: Com a implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no ano de 1998, a transferência de recursos para a aquisição de gêneros alimentícios tem sido realizada, de forma direta, às entidades executoras do Programa. No entanto, verifica-se que a gestão terceirizada da alimentação escolar tem sido adotada por alguns municípios. O estudo procura analisar os dois tipos de gestão da merenda escolar, *centralizada e terceirizada*, adotados no município de Quatro Barras, no estado do Paraná. Metodologicamente, a abordagem do problema, neste trabalho, é descritiva e analítica, baseada no uso de procedimentos documentais e bibliográficos, sob o viés da avaliação das políticas públicas na gestão pública municipal.

Palavras-chave: Alimentação escolar. Gestão pública municipal. Políticas públicas.

ABSTRACT: With the implementation of the National Fund for Education Development - FNDE in 1998, the transfer of resources to food purchasing has been done directly to the program executing agencies. However, it is found that the outsourced management of school food supplies has been adopted by some cities. This study aims to analyze the two types of school meals management, the centralized and the outsourced one, adopted in the city of Quatro Barras, in the state of Parana. In terms of methodology, the approach of the problem, in this study, is descriptive and analytical, based on the use of

documental and bibliographic procedures, under the bias of the public policies evaluation in public district management.

Keywords: School Meals. Municipal Public Management. Public policies.

Introdução

A terceirização é uma tendência mundial que começou na iniciativa privada e passou também a ser utilizada largamente pela Administração Pública. É uma ferramenta de gestão, materializada por meio de contrato, que possibilita redução de custos e especialização na prestação dos serviços ou fornecimento de bens, além de permitir que o contratante se concentre em suas atividades principais, tornando-se mais competitivo.

O termo *terceirização* surgiu no âmbito da Administração de Empresas e posteriormente foi aceito e adotado pelos tribunais brasileiros como sendo a contratação de terceiros para exercer atividades que não constituam o objeto principal de uma empresa. O fenômeno teria surgido nos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, no setor privado, como uma necessidade de atender à grande demanda por material bélico.

As políticas públicas devem nortear e responder às demandas sociais. E, neste momento, deve-se apropriar-se da ciência de que as questões políticas são decididas não somente por analistas, mas por atores políticos eleitos, funcionários do governo, grupos de interesse e, ocasionalmente, por eleitores. Para Dye (2011) estas demandas conforme a interpretação daqueles que ocupam o poder, são influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através de pressões e mobilizações sociais.

Dependendo da capacidade de organização e negociação, os objetivos das políticas

públicas, exprimem as visões sociais daqueles que controlam o poder, mesmo que para sua legitimação, contemplem interesses de segmentos dominados socialmente. Kraft e Furlong (2010) complementam esta afirmativa inferindo que as políticas públicas não são elaboradas num vácuo, sendo elas afetadas por contextos sociais, econômicos, políticos e do governo e cultural, além de serem afetadas também por condições do momento em que a sociedade vive.

A terceirização da merenda escolar como uma proposta de política pública, justifica-se por ser uma política social que interfere nos impactos da desigualdade econômica, na questão de segurança e do direito alimentar, além de ser uma política educacional que tem o envolvimento dos alunos da rede pública, que ao longo dos anos, tem sofrido mudanças institucionais significativas. Soma-se a esta política o estabelecimento de uma política de alimentação saudável e com qualidade.

Desde a implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, em 1955, o programa sofreu várias alterações, dentre elas, da simples diretriz de combate à evasão escolar e à desnutrição, para uma garantia da alimentação como direito fundamental assegurado pela Constituição de 1988.

O PNAE atende toda a rede pública e filantrópica do ensino infantil e fundamental, e desde 2009, o programa abrange os alunos matriculados no ensino médio e tem como objetivo suprir, através da merenda escolar, as necessidades nutricionais dos alunos durante o período letivo, contribuindo desta forma, com o crescimento, a aprendizagem,

o rendimento escolar e o incentivo a hábitos alimentares saudáveis.

Inicialmente, o PNAE foi administrado de forma centralizada, no qual o órgão gerenciador planejava os cardápios e a realizava os processos licitatórios para a aquisição dos gêneros, a contratação de laboratórios que se responsabilizavam pelo controle de qualidade e a distribuição dos alimentos.

A partir de 1998, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) realiza a transferência de forma direta às entidades executoras do Programa (Estados e Municípios). Estas entidades podem fazer o repasse dos recursos diretamente às unidades da sua rede de ensino, respondendo pela administração dos recursos, elaboração dos cardápios, compra dos alimentos, preparação e fornecimento da merenda e, ainda, controlando, avaliando e prestando contas destes recursos ao FNDE.

Com a adoção da gestão terceirizada da alimentação escolar, percebe-se de forma geral que há alguns pontos positivos que merecem destaque, como a melhor aplicação dos recursos, uma maior agilidade no processo decisório no tocante à compra de gêneros e contratação de mão-de-obra e a consequente redução na contratação de funcionários da prefeitura ou do estado, envolvidos na alimentação escolar.

Nesse sentido, ocorre a delegação de serviços públicos aos particulares e a colaboração de entidades privadas no desempenho de atividades acessórias da Administração. (DI PIETRO, 2008).

O presente estudo procura contribuir para a compreensão desse fenômeno através de um ensaio teórico com o objetivo de analisar a relação existente a terceirização da alimentação escolar e avaliação de políticas públicas. O trabalho está estruturado em quatro seções além desta introdução; a segunda abarca os aspectos conceituais sobre a terceirização;

na sequência são estudados os elementos inerentes às políticas públicas e as competências municipais; posteriormente, a gestão terceirizada da alimentação no município de Quatro Barras/PR e, por fim, apresentam-se as considerações finais.

Aspectos Conceituais Sobre a Terceirização

Na Administração Pública, a terceirização teve como marco legislativo, o Decreto-Lei nº 200/67, que com seus postulados de planejamento, coordenação, supervisão, delegação de competência (descentralização e desconcentração) e controle, implementou a reforma administrativa. Recebeu, no texto, a apropriada nomenclatura de execução indireta dos serviços. É o que se verifica do art. 10, parágrafo 7º:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. (BRASIL, 1967).

Com a possibilidade do modelo de gestão da alimentação escolar, de forma terceirizada, algumas mudanças puderam ser identificadas, que tem reflexo direto no planejamento operacional, seja na aquisição de alimentos da região, na substituição de produtos industrializados por alimentos *in*

*natura*¹, a possibilidade de maior volume na compra destes produtos e a redução de custo no transporte dos gêneros.

Segundo Chaves (2006, p. 41),

A terceirização é o sistema no qual o município, estado ou Distrito Federal contrata uma empresa para fornecer a alimentação pronta. As refeições podem ser preparadas pela empresa terceirizada em uma cozinha-piloto ou na própria escola. Cabe à Prefeitura ou à Secretaria Estadual de Educação definir o cardápio e fiscalizar a execução da alimentação escolar feita pela empresa contratada. Na verdade, esses órgãos não deixam de ter responsabilidades sobre as atividades, apenas ao invés de executá-las, irá supervisioná-las. Nesse tipo de gestão, as compras dos gêneros alimentícios são realizadas pela Prefeitura ou pela Secretaria Estadual de Educação.

Alguns óbices são identificados neste modelo de gestão e, o mais relevante são os processos licitatórios, devido à morosidade na confecção do Edital e, os prazos previstos em lei, acabam interferindo no atendimento ao calendário escolar e, na adoção do critério de **menor preço**, acaba por gerar detrimento da qualidade dos produtos.

Alguns estados e municípios têm optado pela terceirização dos serviços de alimentação escolar, com a finalidade de minimizar os problemas já mencionados, tais como São Luís/MA, Varginha/MG, Curitiba/PR, Recife/PE, Americana/SP e Maceió/AL, onde se transfere para empresas terceirizadas a responsabilidade pela execução do PNAE.

No entanto, observa-se que a terceirização não é um modelo que pode vir a ser adotado por qualquer município, pois segundo Stolarksi (2005), o custo do serviço terceirizado representa um fator limitante para o acesso e a adesão.

Nogueira (2004) observa que além dos custos, a dificuldade das entidades executo-

ras na elaboração dos editais e dos contratos acaba sendo um entrave à adoção do modelo de gestão terceirizada.

Políticas Públicas

Como nascedouro na trajetória de nomes como Laswell (1936) com a expressão *policy analysis* (análise de política pública); Simon (1957) que introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*); Lindblom (1959; 1979) propositores da incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório; e Easton (1965) que contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente, Celina Souza (2006) descreve-se *política pública* como o campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Cabe destacar que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública e que para tanto se replicam conceitos introduzidos por Mead (1995), Lynn (1980), Peters (1986), Dye (1984) e Laswell.

Para Heidemann (2009), a definição de política pública incluiu dois elementos-chave: **ação e intenção**. Pode haver uma política sem intenção formal manifestada, porém não haverá uma política positiva se não houver ações que materializem a intenção, ou seja, não há política pública sem ação. Política pública se resume como o campo do conhecimento que busca “colocar o governo em ação.” (SOUZA, 2006; SILVA, BASSI, 2012).

A elaboração de uma política pública define a natureza do regime político, o grau de organização da sociedade e a cultura

política vigente. Neste sentido, é necessário distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”, pois nem sempre estas são públicas, embora sejam estatais. Para que sejam públicas, considera-se a quem se destina os benefícios ou resultados e, através de princípios norteadores da ação do poder público, e a relação deste com a sociedade.

Em termos político-administrativos, Heidmann (2009) aborda políticas públicas trilhando a percepção de que

[...] o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado em sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas. (HEIDMANN, 2009, p. 28).

A análise da política pública permite-nos inferir que esse campo do conhecimento busca integrar quatro elementos: a própria política pública; a política (*politics*); a sociedade política (*polity*); e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas. O principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/ regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública (SOUZA, 2006).

Quanto à avaliação das políticas públicas, Januzzi (2002) aponta que na avaliação dos programas implementados, os resultados devem ser aferidos para medir a eficácia no cumprimento das metas específicas e a efetividade social das soluções sugeridas. Uma política pública municipal deve ser avaliada através do esforço na dotação de recursos para

a área, de como estes recursos são usados e como a política contribui para a melhoria das condições de vida da população.

Políticas Públicas Sociais e Participativas

No campo das políticas sociais, o assistencialismo costuma ser uma característica presente. Em virtude da peculiaridade de se estabelecer o contato direto dos órgãos do Estado com o cidadão-eleitor, são particularmente vulneráveis à apropriação por tais mecanismos. No Brasil, é marcante a distribuição desproporcional da renda e da riqueza entre a população. Entre as principais causas dessa desigualdade estão a falta de acesso da população a serviços básicos como saúde, transporte e educação.

Os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, têm conseguido transformar aos poucos essa realidade, mas o quadro ainda é muito grave, revelando que, no Brasil, construiu-se um discurso que naturaliza a pobreza e a miséria.

Conforme elencado na Constituição Federal de 1988, o princípio da participação encontra-se presente em diversos processos de formulação e execução de políticas sociais, com destaque para as áreas de saúde, educação, assistência social e atenção à criança e ao adolescente. Tal fato reflete a entrada em cena de uma série de novos atores sociais que, por meio de segmentos organizados, reivindicam oportunidades de participação em espaços institucionalizados para intervir na formulação de políticas públicas e influenciar as ações governamentais em suas áreas de interesse.

Vários são os dispositivos inscritos na Carta Política que estabelecem a obrigatoriedade da participação popular na formulação de políticas, seja por meio de organizações representativas, seja pela participação em conselhos gestores.

Conforme Lobato (2006, p. 289),

Podemos considerar a política social como a intervenção estatal pelo fornecimento de bens sociais dirigidos a todos os cidadãos de uma mesma sociedade (nação) que por eles se responsabilizam e dos quais são merecedores, podendo ou não deles precisar. A execução dessa política é garantida por mecanismos legais e/ou institucionais aos quais os cidadãos podem recorrer, isoladamente ou em conjunto, caso não sejam atendidos.

É oportuno destacar que a ciência política tem desenvolvido uma série de modelos para ajudar a compreender a vida política. Como modelo conceitual destaca-se a Teoria do Racionalismo, que segundo Dye (2011), reporta a uma política racional em que se atingem os “ganhos sociais máximos”, ou seja, os governos devem escolher políticas que resultam em ganhos para a sociedade que excedam os custos, a maior quantidade, e os governos devem abster-se de políticas, se os custos excedam os ganhos. Ainda infere o festejado autor que para selecionar uma política racional, os decisores políticos devem (i) saber as preferências de valor da sociedade e seus pesos relativos; (ii) conhecer todas as alternativas políticas disponíveis; (iii) conhecer todas as consequências de cada alternativa política; (iv) calcular a relação de benefícios para os custos de cada alternativa política; e (v), selecionar a alternativa política mais eficiente. Essa racionalidade pressupõe que as preferências de valor da sociedade como um todo podem ser conhecidas e ponderadas, considerando que existem muitas barreiras para a tomada de decisão racional.

As Políticas Públicas Municipais e suas Competências

Com o advento da autonomia política, adquirida pelos municípios através da Cons-

tituição de 1988, por meio da elaboração de sua própria lei orgânica e da escolha direta de seus governantes, propiciou a participação dos municípios na receita tributária global. Apesar da capacidade financeira substancial, não excede os 20%.

O resultado da hipossuficiência de recursos pelos municípios e da ineficiência administrativa, impede que as prefeituras, de forma autônoma, e sem vincular os recursos aos programas federais, elaborem políticas públicas próprias.

As competências dos municípios são elencadas no art. 30 da Constituição Federal de 1988, no entanto na área de políticas públicas de alimentação e educação, compete ao município juntamente com a União e o Estado, a transferência de recursos ou a cooperação técnica. Nesse sentido, vale lembrar a gestão participativa e democrática da comunidade, assegurada no capítulo da Ordem Social da CF/88. Na atual política, a descentralização caracteriza-se pela transferência da responsabilidade e execução do custeio de políticas para a família e a sociedade.

Um dos problemas enfrentados pelas prefeituras são os recursos. Se o processo de descentralização for desordenado, os encargos serão transferidos, porém sem os recursos necessários. As prefeituras acabam tornando-se dependentes das transferências constitucionais ou negociadas, considerando a posição política e a vinculação partidária dos prefeitos e parlamentares, pautando-se, na maioria das vezes, pelos interesses eleitoreiros e clientelistas.

As receitas dos fundos de participação são distributivas através de critérios de concentração da renda tributária em poucos municípios, sejam eles, os de maior desenvolvimento econômico. Com esse pressuposto, a implementação de políticas públicas de forma participativa e democrática, ainda, é um desafio a ser superado pela sociedade.

A Gestão Terceirizada da Alimentação Escolar

Conforme foi visto, o PNAE é descentralizado e deve respeitar aos hábitos alimentares dos alunos e da região. Os recursos vão diretamente do FNDE para o município, a fim de se criar condições aos hábitos alimentares locais e para a incorporação de alimentos diários e frescos à alimentação escolar, mas também para a aquisição de alimentos da região, fortalecendo a economia e o desenvolvimento local.

Tendo como foco a terceirização da merenda, STEFANINI (1997) desenvolveu estudo intitulado “Merenda Escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança no município de Santos”. Segundo a autora,

[...] o objetivo principal do programa era o de melhorar a qualidade da alimentação e nutrição do escolar, e que “suas metas foram praticamente constantes ao longo de sua existência: fornecer de 15% a 30% das necessidades energéticas e proteicas dos escolares de 7 a 15 anos de idade”. Mas, para o alcance desses objetivos, seria necessário oferecer quantitativos diferentes já que é preciso observar aspectos como idade, sexo e atividade física, e isso não ocorre. (STEFANINI, 1997, p. 85).

No estado do Espírito Santo, de acordo com o projeto básico da Secretaria de Estado da Educação, a nova gestão Estadual, propôs um conjunto de mudanças focando a implementação de novas diretrizes educacionais e o aperfeiçoamento dos projetos pedagógicos das escolas, incluindo o redirecionamento na elaboração, preparo e distribuição da alimentação escolar. Neste sentido, observa-se a necessidade da contratação de empresas especializadas, ou seja, terceirizadas.

O projeto elaborado pela Secretaria do Estado da Educação do Espírito Santo (2010)

procurou buscar a:

[...] eficácia e ganhos de gestão pública no setor e nessa Secretaria, e, para gerir a complexidade do Programa faz-se necessária a contratação de empresas especializadas que se responsabilizem pela gestão global do programa, cabendo à Gerência de Apoio Escolar a fiscalização dessa gestão, ponderando ainda benefícios que tal redirecionamento traz ao Estado, como geração de empregos, escritórios centrais regionalizados, treinamento e qualificação de profissionais e incentivos ao comércio local. (TCE/ES, 2013, p. 2).

Cabe destacar que o Art. 2º, inciso V da Lei nº 11.947/2009, dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica estabelece

[...] o 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 indígenas e de remanescentes de quilombos.

Na gestão terceirizada, a prefeitura contrata um serviço de preparo e distribuição da alimentação, com fornecimento de alimentos, insumos, mão-de-obra qualificada e equipamentos de apoio. As empresas são responsáveis pela adequação, equipamentos da cozinha, manutenção de uma equipe de nutricionistas, que constituem as responsáveis técnicas pela prestação do serviço. (CHAVES, 2006).

Incluem-se no serviço de produção terceirizada: mão-de-obra treinada, (uniformizada e com exames médicos semestrais); utensílios de mesa e de cozinha para o preparo da alimentação; equipamentos como fogão e geladeira; manutenção dos equipamentos de

cozinha; mobiliários da despensa e cozinha; reformas e adaptações necessárias na área de confecção de gêneros. Observa-se de imediato, que se pode beneficiar a economia local com a contratação de mão-de-obra e serviços.

Com a terceirização da alimentação escolar, há a desoneração da administração pública das atividades operacionais, permitindo que a direção da escola exerça tão somente a fiscalização do contrato na alimentação servida aos escolares.

No entanto, caberá à gestão pública do município, a responsabilidade pelas ações de gestão e fiscalização dos contratos, através de atividade diária com intervenções imediatas.

Nesse sentido, a Resolução nº 38/FNDE de 2009 descreve:

Art. 12. A Entidade Executora que optar por adquirir as refeições, mediante terceirização de serviços, somente poderá utilizar os recursos repassados pelo FNDE à conta do PNAE para o pagamento dos gêneros alimentícios, ficando as demais despesas necessárias ao fornecimento dessas refeições a seu cargo.

Às Entidades Executoras cabem, porém, a definição dos cardápios, atentando-se para o fato de que os recursos do FNDE só podem ser utilizados para pagamento de gêneros alimentícios, conforme preconiza o Art. 12 da Resolução nº 38/FNDE, cabendo ao município o controle e a fiscalização dos serviços prestados.

Nos casos de terceirização da alimentação escolar, será necessária minuciosa atenção na elaboração do contrato com a empresa que irá fornecer as refeições, principalmente em relação ao valor pago condizente com o *menor preço*, a qualidade dos alimentos e a definição das porções a serem servidas.

No ano de 1997, o município de Campinas (SP) se destacou por ter sido a primeira região metropolitana e de grande porte a terceirizar a

alimentação escolar. De acordo com relatórios da empresa fornecedora, o absenteísmo dos alunos caiu a zero e as crianças repetiam até seis vezes o lanche servido. A contrapartida foi o aumento dos custos. Em 1996, foram gastos R\$ 4 milhões e, em 2000, esses valores alcançaram a casa dos R\$ 25 milhões, tendo em vista que a empresa terceirizada cobrava pelo número de refeições servidas. Com isso a terceirização foi abolida no município, e a prefeitura retomou novamente a administração centralizada do programa no ano de 2004. (RELATÓRIO DE CONSULTORIA TÉCNICA DA PREFEITURA DE CAMPINAS/SP, 2000).

Ainda no ano de 1997, a CPI da Merenda da Câmara Municipal de São Paulo concluiu que, pela quantidade de unidades escolares municipais na cidade de São Paulo, o modelo de terceirização era o mais apropriado para atender ao grande número de alunos da rede. De acordo com o documento, uma empresa contratada tem maior oferta, agilidade e planejamento na compra de produtos, além de promover, sistematicamente, manutenções preventivas e corretivas nos equipamentos, utensílios de preparo de alimentação, bem como no transporte das merendas. (ML&A COMUNICAÇÕES, 1997).

De acordo com a ASA (Análise de Segurança Alimentar), empresa de consultoria, os municípios ainda não terceirizados, apresentam dificuldades no controle da gestão da alimentação escolar como ausência de nutricionistas para supervisão, ausência de funcionários para o preparo da alimentação, transportes inadequados, falta de equipamentos e de higiene de maneira em geral. Segundo os estudos da ASA, no ano de 2007, no Brasil eram oferecidas 36 milhões de refeições/dia nas escolas, sendo que, desse total, cinco milhões eram fornecidas em regime de terceirização. Os 31 milhões restantes são preparados pelas próprias escolas, com alimentos fornecidos por pequenos atacadis-

tas, os chamados “atravessadores.” (ML&A COMUNICAÇÕES, 1997).

No ano de 2006, o município de Piracicaba (SP) adotou os dois modelos de gestão, *centralizada* e *terceirizada*, que de forma comparativa, possibilitou avaliar a disponibilidade de recursos humanos, a estrutura física e as condições de higiene no preparo e nas instalações do programa terceirizado. Foi realizada uma entrevista com uma equipe de três merendeiras: na unidade A (*centralizada*), contratada pela Prefeitura por meio de empresa terceirizada; na escola B (*terceirizada*), entrevistaram-se os manipuladores da empresa terceirizada responsável pela refeição do almoço, e uma merendeira funcionária da Prefeitura, que era encarregada da distribuição das refeições nos períodos dos lanches (matutino e vespertino).

Observou-se que na avaliação dos dois modelos de gestão pôde-se destacar o reduzido tempo de contratação pela empresa terceirizada, das funcionárias para atuação na área de alimentação escolar. Importante considerar a exigência de constantes treinamentos por parte da empresa, visando-se a adequação da adoção dos procedimentos de higiene e preparo exigido para a nova função. As merendeiras do município relataram que os treinamentos eram realizados pela empresa no momento da contratação e com periodicidade semestral ou anual. (DANELON, 2009).

Segundo Alcântara (2000, p. 871-2), “a agilidade da empresa em substituir o funcionário, sempre que necessário, representa uma vantagem quando comparada à morosidade envolvida nos trâmites da administração pública”. Em contrapartida, percebe-se a morosidade na substituição das merendeiras da prefeitura, quando são afastadas por motivo de saúde, aposentadoria, ou até mesmo falecimento, e não podem ser substituídas sem a realização de concurso público ou processo seletivo simplificado. Há de se considerar, que com a ampliação da jornada das aulas, e

a introdução de refeições mais complexas no cardápio, como a inclusão de hortaliças, que necessitam de pré-preparo, o aumento das atividades realizadas pelas merendeiras pode acarretar necessidade de novas contratações pelo município.

TEIXEIRA et al. (1997, p. 219) observam que:

Não existem parâmetros que definam o número de merendeiras necessárias para desempenhar suas funções, sendo que este dependerá da complexidade dos cardápios, existência de produtos formulados ou *in natura* nas preparações, alimentos pré-processados, condições físicas das cozinhas, equipamentos industriais, sistema de distribuição, horário de refeição e jornada de trabalho das merendeiras.

Ainda, conforme STURION (2002, p. 269):

Uma das formas para melhoria da eficiência do programa de alimentação é a manutenção de um quadro técnico e operacional com quantidade suficiente de membros, periodicamente treinados, a fim de cumprir os objetivos do programa e as normas estabelecidas, com atuação integrada com os órgãos de vigilância municipal e/ou federal.

Tendo em vista a importância de se dispor de dados e análises envolvendo custos, foram calculados os dispêndios mensais do PNAE, para a refeição do almoço, tendo por base os modelos de gestão *centralizada* e *terceirizada* no município de Piracicaba/SP. Verificaram-se naquele município que foram registrados os valores referentes ao custo mensal do PNAE, para as escolas que integraram o projeto “Escola de Tempo Integral”, sendo que o custo da refeição do almoço foi mais elevado, sendo R\$ 1,37 para a escola com a gestão *centralizada*, e R\$ 1,11 na escola *terceirizada*, sendo justificado pela maior contribuição nutricional exigida para as refeições distribuídas no período integral. (DANELON, 2009).

O governo do estado de São Paulo, em 2006, estipulou que as refeições do programa deveriam fornecer 50% das necessidades nutricionais dos escolares, enquanto as refeições do PNAE na jornada tradicional deveriam contribuir com 15% das necessidades dos alunos.

Ao analisar os custos da gestão centralizada, o item mão de obra (salários, encargos e benefícios das merendeiras e do pessoal da área administrativa) foi o que apresentou a maior contribuição, sendo 52% para o custo total, tanto nas escolas com jornada tradicional como naquelas com período integral, enquanto os gêneros alimentícios e gás corresponderam a cerca de 44% do custo. (DANELON, 2009).

Com isso, observou-se que no município de Piracicaba, o custo do programa administrado pela Prefeitura apresentou-se condizente com os valores praticados pelas empresas especializadas neste tipo de serviço.

No Estado do Paraná, conforme Paredes (2005), a Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania, a partir de 2004, adotou o sistema terceirizado da alimentação em todas as Unidades penais. A operacionalização do fornecimento de alimentação através da terceirização teve o objetivo de trazer algumas vantagens para a administração do sistema penitenciário, dentre elas: (i) proporcionar o fornecimento de dietas equilibradas, de acordo com os padrões nutricionais exigidos; (ii) reduzir a estocagem de gêneros, quantidade e prazos de validade; e, (iii) reduzir os riscos de recebimento de alimentos de qualidade inferior.

A contratação dos serviços terceirizados de alimentação ocorreu por meio do Pregão Eletrônico n.º 231/2003–DEAM (Departamento Estadual de Administração de Materiais), com a finalidade de atender todas as Unidades penais estatizadas.

No ano de 2014, o município de Quatro Barras, no estado do Paraná, a título de experi-

ência e levantamento efetivo de valores, adotou os dois modelos de gestão - *centralizada* e *terceirizada*. O estabelecimento contemplado com a terceirização foi a Escola Municipal Ernesto Milani, e a escolha se deu em virtude dos seguintes pressupostos: dificuldade na alocação de merendeiras, atividades em contraturno, espaço físico, instalações de mobiliário na cozinha, e quantidade de alunos.

A contratação realizou-se mediante processo licitatório – Pregão Presencial 158/2013 –, tendo como vencedora do certame, a empresa Risotolândia Indústria e Comércio de Alimentos Ltda., cujo objeto foi

[...] a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de preparo e distribuição da alimentação escolar, com o fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos (material de limpeza, descartáveis, gás, entre outros), armazenamento, preparo e distribuição nos locais de consumo, logística, supervisão, prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, provisão e reposição pela depreciação dos equipamentos, utensílios e móveis utilizados, limpeza e conservação das áreas abrangidas, bem como ações de educação alimentar e nutricional, para atender a Escola Municipal Ernesto Milani de Quatro Barras (PR).

A Gestão da Merenda Escolar no Município De Quatro Barras

No município de Quatro Barras, as despesas com alimentação escolar no ano de 2014, foi de R\$ 1.377.074,00 (um milhão trezentos e setenta e sete mil duzentos e setenta e quatro reais). O cálculo foi realizado pela Secretaria Municipal de Educação, baseando-se no número de alunos previstos para o exercício 2014, que é de 2.857 (dois mil oitocentos e cinquenta e sete) alunos, conforme se observa na Tabela I.

Nota-se que o montante da receita corrente própria a ser empregada pelo município de Quatro Barras na alimentação escolar é da ordem de R\$ 774.466,41 (setecentos e setenta mil cento e quatrocentos e sessenta e seis reais e quarenta e um centavos), correspondendo a 56,24% da despesa fixada. O custo/médio da refeição por aluno/dia nas escolas que adotam a gestão centralizada da alimentação escolar é de R\$ 2,41.

No entanto, os gastos com terceirização da alimentação realizada no município no ano de 2014 gerou o custo médio de R\$ 8,94 por dia de refeição. Caso a terceirização fosse aplicada em todas as escolas do município, o impacto na despesa orçamentária municipal seria de aproximadamente 3,7 vezes o custo da gestão centralizada.

Em termos de fomento à economia local, o processo de descentralização proporcionou importante ampliação na participação dos produtos provenientes de fornecedores do município, para a elaboração da alimentação escolar. O Programa Nacional de Alimentação Escolar obriga que no mínimo 30% do valor repassado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) devem ser destinados à compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

Neste interim, Heidmann (2009) aponta em seus estudos que o processo de políticas públicas aborda quatro etapas distintas, da qual se infere, neste momento a etapa designada de verificação da implementação que corresponde a prestação de contas dos gestores de políticas cujo intuito é o de conhecer

o grau de satisfação que uma política está produzindo.

Para Dye (2011) as pesquisas na arena política podem ser bem interpretadas, mal interpretadas, ignoradas ou até mesmo usadas como uma arma por combatentes políticos, e a análise e seus resultados devem ser utilizados na melhoria da prestação da política pública.

Observou-se que na gestão *terceirizada*, a burocracia das compras é menor, tendo em vista que a aquisição é feita pela contratada, diretamente com os fornecedores, facilitando a mudança dos cardápios, desde que aprovado pela nutricionista técnica responsável da Secretaria Municipal de Educação. Na terceirização, algumas vantagens podem vir a corrigir a falta de qualidade e, até a agilidade na alimentação escolar apresentada no município de Quatro Barras, pois se acredita que apesar de se ter um custo mais elevado, haveria um cumprimento rigoroso dos cardápios, atendendo as especificações nutricionais; diretores com mais tempo para as ações pedagógicas; controle do número de refeições servidas; desburocratização na aquisição de gêneros, redução na contratação de merendeiras pelo município, desonerando a folha de pagamento e, principalmente, a garantia do fornecimento de gêneros alimentícios de boa qualidade.

Percebe-se, no entanto, que não há uma forma de gestão padronizada que atenda o fornecimento de uma alimentação escolar com qualidade. Algumas capitais e municípios adotaram a terceirização da alimentação e tiveram sucesso, outros, no entanto devido ao superfaturamento nos processos licitatórios com editais mal elaborados, houve apenas

Tabela I - Despesas com Alimentação Escolar – Exercício 2014 – Município de Quatro Barras.

Despesa fixada (R\$)	Número de Alunos	Número de dias letivos	Custo/médio (R\$)	Recursos (R\$)	Recursos federais (%)
1.377.074,00	2.857	200	2,41	1.377.074,00	43,76

Fonte: Prefeitura Municipal de Quatro Barras (2014).

aumento no orçamento municipal, sem que, porém houvesse sensível melhora na qualidade da alimentação escolar. (CHAVES, 2006).

Quanto aos gestores públicos, especial atenção deve ser dada à elaboração de documentos/editais no processo licitatório, nos quais se façam constar minuciosamente as especificações dos serviços que devem ser realizados pelas contratadas, no tocante ao valor pago condizente com menor preço, qualidade dos alimentos, definição das porções a serem servidas e o cardápio, de forma que se atenda às especificações nutricionais para o período integral, equivalente a 70% das necessidades diárias, respeitando-se as faixas etárias do estudante.

Para Kraft e Furlong (2010), a análise e interpretação dos estudos políticos, trazem à tona elementos importantes como eficácia, eficiência, equidade e viabilidade política e, estes elementos são essenciais, apesar de não exaustivos devendo ser considerados também a aceitabilidade ética e coerência quando na aplicação e análise das políticas públicas.

Urge atenção a escassez de estudos relacionados à avaliação dos modelos de gestão do PNAE, e enfatiza-se a importância da realização de novas pesquisas na área, acompanhando por maior período de tempo a operacionalização do programa por parte dos gestores públicos.

Considerações Finais

As demandas crescentes por parte da população exigem do gestor público municipal ferramentas capazes de fortalecer os serviços públicos e a governança das políticas públicas

implementadas. Entre as ferramentas utilizadas, tem destaque os instrumentos que buscam flexibilizar a implementação e operacionalização das políticas públicas e, por outro lado, a necessidade de monitoramento e avaliação contínuos face aos objetivos propostos.

A merenda escolar é uma política pública extremamente importante no âmbito da educação, pois além de apoiar uma política socioeconômica de médio e longo prazo, não constitui uma atividade-fim do governo, ou seja, apresenta-se como um serviço-meio, uma atividade de apoio para melhoria dos indicadores sociais.

Conforme apresentado, em se tratando de políticas públicas, o maior problema enfrentado pelos gestores municipais são os recursos. As políticas públicas dependem das transferências dos fundos de participação e de outras esferas de governo e, soma-se a estes critérios, a concentração da renda tributária e o desenvolvimento econômico municipal.

Nesse sentido, observa-se a capacidade gerencial governamental no desempenho das funções sob o modelo de gestão *terceirizada*, assim como a proposição de inovações em práticas administrativas.

Os estudos apresentados no município de Quatro Barras (PR) comprovaram que se faz necessário uma elaboração criteriosa dos editais licitatórios, cumprimento rigoroso das cláusulas contratuais e o empenho efetivo do gestor público na fiscalização dos contratos, a fim de se garantir a qualidade da alimentação escolar na gestão *terceirizada* da alimentação como proposta eficaz de uma alimentação saudável e aceitável, tendo o importante papel de atividade-meio, para se atingir os resultados esperados na educação municipal.

NOTAS

¹ Produto de origem vegetal ou animal que prescinde para consumo imediato apenas da remoção de parte não-comestível, como a embalagem ou casca e/ou tratamento indicado para perfeita higienização e conservação. Exemplos: banana: despreza-se a casca e come-se a polpa; tomate: higieniza-se e consome-se.

REFERÊNCIAS

- ALCANTARA, C.M. Processo de terceirização na Secretaria Municipal de Saúde de Almirante Tamandaré, Paraná, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, v. 16, n.3, p. 871-2, 2000.
- BRASIL. Decreto-Lei Nº 200. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Brasília, 25 de fevereiro de 1967.
- _____. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília. 1988.
- _____. Lei Nº 11.947. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica**. Brasília, 16 de junho de 2009.
- CHAVES, L. G. **Políticas de Alimentação Escolar**. Brasília: Centro de Educação a Distância – CEAD, Universidade de Brasília, 2006.
- DANELON, et al. **Segurança Alimentar e Educacional**. Campinas. p. 110-133. 2009.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 13 ed. USA: Pearson Education, 2011.
- EASTON E, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução Nº 32 , de 10 de agosto de 2006**. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2015.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Alimentação escolar**. 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2015.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução CD/FNDE Nº 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 03 jul. 2015.
- ML&A COMUNICAÇÕES. **CPI prova que alimentação terceirizada é modelo para merenda**. Disponível em: <<http://www.mla.com.br/2010/br/ler/index.php?cod=44abfb224579d0d6>> . Acesso em: 26 set. 2015.
- HEIDEMANN, F.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise**. Brasília: Editora UNB, 2009.
- KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public Policy: politics, analysis and alternatives**. 3 ed. USA: CQ Press, 2010.

- LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958
- LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980
- LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**, v.19, n. 2, p. 78-88,1959.
- _____. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v.39, n. 6, p. 517-526, 1979
- LOBATO, L. V. S. Algumas representações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: **Políticas Públicas**. Coletânea. Brasília: Enap, 2006, v. 2, p. 289.
- MANUAL ABERC DE PRÁTICAS DE ELABORAÇÃO E SERVIÇO DE REFEIÇÕES PARA COLETIVIDADE . 8. ed. 2003. p.135.
- MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. **Policy Currents**, v.1, n.4. 1995.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução FNDE/CD/Nº 32**. Estabelecer as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE. 10 de agosto de 2006.
- ML&A COMUNICAÇÕES. Disponível em <<http://www.mla.com.br/2010/br/ler/index.php?cod=44abfb224579d0d6>>. Acesso em: 26 set. 2015
- PAREDES, L. C. **Avaliação da Alimentação Terceirizada no Sistema Penitenciário do Paraná**. Monografia. Curitiba. 2005
- PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986
- NOGUEIRA, R.M. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública: o caso de Campinas-SP**. Dissertação. Campinas: Universidade Estadual de Campinas; 2004. 155 p.
- SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: Christian Luiz da Silva. (Org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. 1ed. Petrópolis: Vozes, 2012, v. 1, p. 15-38.
- SIMON, H. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE QUATRO BARRAS. **Portal da Transparência**. Disponível em <<http://www.quatrobarras.pr.gov.br/>>. Acesso em: 03 set. 2015.
- RELATÓRIO DA CONSULTORIA TÉCNICA. **Prestação de serviços de consultoria técnica contratada à Secretaria Municipal de Educação de Campinas**. Campinas, SP, Mar. 2000.
- SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. nº 16. Junho/dezembro 2006, p. 20-45.
- STEFANINI, M.L.R. **Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança** . Tese. São Paulo: Universidade de São Paulo; 1997. 105 p.
- STOLARSKI, M.C. **Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004** . Dissertação. Curitiba: Universidade Federal do Paraná; 2005. 160 p.
- STURION, G.L. **Programa de alimentação escolar: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros** .Tese. Campinas: Universidade Estadual de Campinas; 2002. 269 p.
- TEIXEIRA, S.M.F.G.; OLIVEIRA, Z.M.C.; REGO, J.C; BISCONTINI, T.M.B. **Administração aplicada às unidades de alimentação e nutrição**. São Paulo: Atheneu; 1997. 219 p.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (TCE/ES). **Diário Oficial Eletrônico nº. 59/2013**. Processo: TC-0384/2013. Vitória/ES. Disponível em <http://diario.tce.es.gov.br/Home/OpenPdf?edicaoJornal=DOETCEES_20131126>. Acesso em: 20 set. 2015