

A TERCEIRIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR: A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Paulo da Silva Rodrigues

PPGE/CE/UFES

diretor.paulo@gmail.com

Resumo: estudo objetiva entender que motivações levaram o Estado do Espírito Santo a adotar como política pública a terceirização do Programa de Nacional Merenda Escolar - PNAE. A pesquisa está alicerçada nos pressupostos do estudo de caso. Centrou-se numa perspectiva teórica crítica, que trata de modo profícuo questões voltadas para a relação conflituosa entre estado, economia, capitalismo, democracia, mercado, política. Percebemos que este programa, no decorrer de sua história, assume diferentes contornos que estão ligados ao desenvolvimento de políticas, inseridas num contexto histórico e social conflituoso e complexo que reflete muito das particularidades daqueles que estão no poder.

Palavras-chave: terceirização. merenda escolar. programa nacional de alimentação escolar

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, o tema alimentação provocou inúmeras discussões e constantemente vem ocupando espaço na mídia nacional e internacional. A temática também tem sido objeto de estudo por parte de muitos pesquisadores Coimbra (1982), Arretche (2000), Pipitone (1997), Nogueira (2005), Arruda e Almeida (2005), Stefanini (1997), Camargo (2005), dentre outros e vem mobilizando a sociedade civil e governos de todas as instâncias (federal, estaduais e municipais) para a formulação e desenvolvimento de políticas públicas relacionadas à alimentação que garantam os direitos elementares dos cidadãos. Dentre essas políticas podemos citar o Programa Fome Zero e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sendo este, o nosso objeto de estudo.

De acordo com Pipitone (1997, p. 1)

No Brasil, a história da alimentação escolar tem um marco que corresponde à publicação, em 1982, da obra coordenada por Marcos Coimbra e colaboradores e intitulada “Comer e Aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil”. Esta obra, editada pelo INAE/MEC – Instituto Nacional de Assistência ao Estudante, do Ministério da educação e Cultura, organiza de forma sistemática e interessante a trajetória histórica da CNAE¹ desde sua criação, em 1955, até 1979.

Nogueira (2005) por sua vez destaca que a alimentação escolar chegou aos anos 1970 como a razão de ser da escola, foi inserida na política educacional do país apresentando-se como estratégia política de socorro à escola.

De acordo com Nogueira (2005, p. 2)

¹ Campanha Nacional de Alimentação Escolar

O PNAE, dentro da escola, ganha maior dimensão à medida que mais crianças se utilizam desse Programa como única fonte de alimentação diária. Ganha dimensão, também, na política pública por ser o primeiro e único Programa de Alimentação, com possibilidade de eficiência e eficácia, partindo da proposta do Governo Federal.

Os dados coletados (www.fnde.gov.br) nos permitem enfatizar que em 2010, o Programa chega aos seus 56 anos de existência, com um atendimento universalizado e com um orçamento previsto na casa dos 3,1 bilhões de reais para beneficiar cerca de 45,6 milhões de estudantes, sendo considerado o maior programa de alimentação escolar do mundo.

O quadro 01 nos permite verificar os investimentos realizados para atender ao PNAE e também o quantitativo de alunos beneficiados nos últimos 15 anos.

Quadro 01: Recursos Financeiros e Quantitativos de Alunos Atendidos Anualmente Pelo Programa

Ano	Recursos financeiros(em milhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1.025	37,8
2005	1.266	36,4
2006	1.500	36,3
2007	1.520	35,7
2008	1.490	34,6
2009	2.013	47,0
2010	3.122	45,6

Fonte: (www.fnde.gov.br).

Os dados acima revelam que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE libera recursos para atender o Programa de acordo com o número total de matrículas e considera para efeito de dados estatísticos que todos esses alunos são atendidos diariamente. Queremos ressaltar que o caráter universal do programa de alimentação desenvolvido no Brasil não implica em atendimento a todos os alunos da rede pública de ensino, pois a garantia da oferta não assegura a utilização desse serviço por parte de todos os alunos matriculados.

A partir de uma análise nas planilhas de atendimentos das escolas pesquisadas observamos que a média de atendimento gira em torno de 40% do número total de matrículas.

Segundo Abreu (1995, p. 23)

Estaria acontecendo no Brasil algo semelhante ao que acontece no Uruguai, ou seja, o programa tem caráter universal, porém as refeições são de fato servidas de acordo com uma “livre” demanda. Entretanto, ao contrário do Uruguai, onde essa situação é conhecida e oficializada e quantificada, no Brasil não só se desconhecem os dados, como o discurso oficial informa que são alimentados de 32 a 34 milhões de escolares em todo o país.

Durante a maior parte de sua história o PNAE foi desenvolvido de forma centralizada e somente a partir da década de 80, do século XX, é que começou a experimentar formas des-

centralizadas de gestão, quais sejam: estadualizada, municipalizada, escolarizada, terceirizada e compartilhada.

Em 2008, o Espírito Santo passa a ser o primeiro Estado da Federação a adotar o modelo de gestão terceirizado para gerenciar o Programa. Até então, apenas a esfera municipal havia implantado esse tipo de gestão em nosso país.

Diante desse contexto este estudo buscou entender que motivações levaram o Estado do Espírito Santo a adotar como política pública a terceirização do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Para tanto apresentamos um recorte da pesquisa intitulada “A terceirização da merenda escolar: o pioneirismo do Estado do Espírito Santo” a partir de uma breve análise dos principais estudos que tiveram como foco analítico os programas suplementares de alimentação escolar, a política alimentar no Brasil, e a modalidade de gestão terceirizada como proposta que tem sido assumida por muitos governos municipais e, conseqüentemente, adotada como modelo de gestão da merenda escolar.

A pesquisa está alicerçada nos pressupostos do estudo de caso. O estudo de caso foi escolhido como delineamento por entendermos que se trata de uma possibilidade de entender e conhecer profundamente um fenômeno atual em todas as suas vertentes e, no caso da merenda escolar e do correlato processo de terceirização, este delineamento permitirá observar as complexidades e as interfaces entre o poder público e o setor privado diretamente envolvidos nessas políticas.

A escolha por desenvolver esse estudo deu-se pelo fato de ser a terceirização um fenômeno contemporâneo, em que o Estado do Espírito Santo, em 2008, passa a ser o primeiro Estado² da federação a adotar a modalidade de gestão terceirizada para executar o Programa em todas as unidades de ensino de sua jurisdição e por serem raras as pesquisas que têm como objeto de estudo a terceirização do PNAE em nosso país.

Como base teórica para análise dos dados coletados, este estudo centra-se numa perspectiva teórica crítica, com ênfase nos estudos de Adam Przeworski (1989; 1994; 1995; 1999) que trata de modo profícuo questões voltadas para a relação conflituosa entre estado, economia, capitalismo, democracia, mercado, política, dentre outros aspectos.

Estado, mercado, democracia, capitalismo e política social

Para o entendimento do tema Estado Przeworski (1995, p. 8-9) aponta três posições teóricas básicas: na primeira visão

“O Povo”, no singular do século dezoito, exerce sua soberania por meio do processo democrático. Os políticos, lutando por adesões, ofertam aquelas políticas que são coletivamente preferidas pelos cidadãos e, uma vez nos cargos procuram implantar essas políticas.

² Existem políticas similares sendo desenvolvidas no Estado do Espírito Santo em âmbito municipal. A partir de 2006 o Município da Serra adotou a modalidade de gestão terceirizada para gerenciar o PNAE.

Já na segunda visão

Os Estados são instituições autônomas em relação à sociedade. Os Estados “governam” em benefício próprio – os governos traçam as políticas que refletem os valores e os interesses dos administradores estatais.

A terceira e última perspectiva

Os Estados são constrangidos pela economia, especificamente pelos interesses dos proprietários privados dos recursos produtivos, que os governos não podem empreender quaisquer ações contrárias a esses interesses. Assim sendo é o “capital” quem governa.

Outro autor que contribuiu para um melhor entendimento das questões relacionadas ao Estado é Norberto Bobbio (1987). Segundo esse autor para entendermos o conceito de Estado devemos compreender o conceito de história das instituições políticas e a história das doutrinas políticas, que ambas não estão necessariamente ligadas, e seu estudo pode ser realizado de maneira separada, apesar de, em muitos casos, a teoria e prática coincidirem.

Pereira (1999) também nos dá suporte teórico nesse caminho de transformação entre o Estado, sociedade, mercado, política, economia, regimes e sistemas. Segundo este estudioso

Estado e mercado são duas instituições criadas pela sociedade: a primeira, para regular ou coordenar toda a vida social inclusive estabelecendo as normas do mercado; a segunda, para coordenar a produção de bens e serviços realizada por indivíduos e empresas. Sendo instituições, Estado e mercado são criações da sociedade, são extensões da vida social, que precisam, a cada instante, a cada momento histórico, ser revistas e reformadas. A questão, portanto, quando discutimos as relações entre sociedade, Estado e mercado, é saber – dadas as condicionantes do momento histórico – quais os agentes sociais com capacidade de compreender a reforma. Nesta *démarche* é preciso ter claro que a sociedade ou o sistema social é uma categoria sociológica, é um dado da realidade social, enquanto o Estado e o mercado são instituições: o Estado, a instituição política por excelência, e o mercado, a instituição econômica (p. 71).

Nesse mesmo contexto, o conceito de sociedade pode ser entendido segundo Bobbio (1987) como “[...] o lugar onde surge e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão”.

Já Przeworski (1995, p. 65) nos diz que “as teorias centradas no estado afirmam que os Estados criam, organizam e regulam as sociedades. Os Estados dominam as outras organizações dentro de um território particular, moldam a cultura e a economia”.

No que tange a relação da economia de mercado com o Estado, Przeworski (1995, p. 7) salienta que

O capitalismo é um sistema em que recursos escassos são privadamente apropriados. Entretanto, nesse sistema a propriedade é institucionalmente separada da autoridade. Em decorrência disso, existem dois mecanismos mediante os quais os recursos são

alocados para uso diversos e distribuídos para consumidores: o mercado e o Estado. No mercado, recursos produtivos (capital, terra e capacidade de trabalho) são alocados por seus proprietários e a distribuição do consumo resulta de interações descentralizadas. O Estado, porém, também pode alocar e distribuir, agindo sobre aqueles mesmos recursos que constituem a propriedade privada. Estados podem não somente taxar e transferir, mas também regular os custos e benefícios relativos, associados a decisões privadas. Portanto, há no capitalismo uma tensão permanente entre o mercado e o Estado.

Przeworski acrescenta ainda que a democracia acirra a tensão entre o Estado e o mercado, pois, segundo o autor

O mercado é um mecanismo em que os agentes individuais decidem alocações com os recursos que possuem, recursos esses que são sempre desigualmente distribuídos. Na democracia as pessoas, como cidadãos, pode expressar preferências quanto a alocação de recursos que elas não possuem, com direitos distribuídos num contexto. Só por mágica os dois mecanismos podem levar a um mesmo resultado (1995, p. 7).

Bobbio (2000, p. 22), nos chama atenção para uma definição mínima do conceito de democracia. Segundo o autor, “[...] por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.

Terceirização e merenda escolar: alguns estudos

De acordo com Martins,

Terceirização deriva do latim *tertius*, que seria o estranho a uma relação entre duas pessoas. Terceiro é o intermediário, o interveniente. No caso, a relação entre duas pessoas poderia ser entendida como a realizada entre o terceirizante e o seu cliente, sendo que o terceirizado ficaria fora dessa relação, daí, portanto, ser terceiro. A terceirização, entretanto, não fica restrita a serviços, podendo ser feita também em relação a bens ou produtos (2005, p. 20).

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”.

A autora salienta que o principal objetivo 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 protéicas dos escolares de 7 a 15 anos de idade” (1997, p. 85). 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.

O Programa quase sempre apontou a merenda como um meio eficaz para diminuir a prevalência da desnutrição, entretanto as avaliações elaboradas no decorrer de sua existência somente levaram em conta os números das merendas distribuídas e das escolas atendidas, não havendo preocupação com aceitação e eficácia do programa (STEFANINI, 1997, p. 85).

Outro estudo que merece destaque foi desenvolvido por Nogueira (2005), que objetivando entender acerca do programa nacional de alimentação escolar como política pública na cidade de Campinas – SP, faz um estudo em que aborda a visão histórica do programa nacional de alimentação escolar, sua contextualização histórica na cidade de Campinas, a terceirização e a implementação do programa de alimentação escolar na referida cidade, dentre outras questões que contribuem para o entendimento e estudo aprofundado da proposta de aplicação do programa de merenda.

Camargo (2009) desenvolveu, no Rio de Janeiro, um estudo intitulado “Contratação de Serviços em Alimentação Escolar: terceirização, um novo conceito de gestão em merenda”, que abordou a terceirização como uma alternativa às formas de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar. O estudo buscou comparar duas formas de gestão de merenda: a terceirizada, modalidade implementada recentemente no município de Barra Mansa, RJ, e a escolarizada, processo de gestão que se caracteriza pela autogestão das escolas no que concerne à produção de refeições para os escolares, processo adotado nas instituições de ensino da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro.

A terceirização do PNAE no Estado do Espírito Santo

No Estado do Espírito Santo o processo de terceirização do PNAE, na esfera estadual, segundo a Gerente de Apoio Escolar da Secretaria de Estado da Educação começou a ser debatido no ano de 2004.

Em 2005, a gerente informa que a partir das substituições ocorridas no cargo de secretário da pasta de educação, esse processo foi interrompido em virtude da existência de outras demandas consideradas prioritárias mediante ao processo de terceirização da merenda escolar.

A retomada desse processo só foi acontecer em 2007, quando iniciou-se uma série de discussões que culminaram na elaboração de um projeto básico que previu a implantação da modalidade de gestão terceirizada para gerenciar o programa em todas as unidades escolares pertencentes à jurisdição Estadual.

De acordo com a gerente, durante o processo de elaboração do projeto de terceirização da merenda foram realizadas uma série de discussões, a partir de 27 agendas, envolvendo Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, Superintendentes Regionais, Auditores Estaduais, Secretaria de Estado de Controle e Segurança, Procuradoria do Estado, Tribunal de Contas, Empresas do Ramo, Federação das Indústrias do Estado, Conselho Regional de Nutrição, Gestores Escolares, Equipe Técnica da SEDU e Secretaria de Governo.

É importante destacar que a iniciativa para terceirizar a merenda escolar no Estado do Espírito Santo partiu da SEDU, ficando a decisão sob a responsabilidade do Secretário de Educação e sua equipe de apoio. O projeto básico elaborado foi o documento orientador na implantação dessa modalidade de gestão do PNAE no Estado e não foi baixado nenhum ato administrativo (decreto, portaria, lei) para normatizar esta ação.

Considerando a análise dos dados coletados nesta pesquisa verificamos que as agendas mencionadas foram de fato realizadas, mas é importante destacar que os gestores e gestoras de escolas, o Conselho de Escola e as comunidades escolares não tiveram o direito de participar do processo de tomada de decisão para terceirização da merenda escolar no Estado do Espírito Santo.

Segundo os diretores que participaram desta pesquisa quando foram convidados pela SEDU o momento já não era mais de decidir pela terceirização ou não, mas sim, de apresentação do projeto elaborado pela Equipe de Apoio Escolar para a terceirizar merenda.

Interessante é que a todo tempo, diretores escolares são cobrados para que as decisões tomadas no interior da escola respeitem os princípios da gestão democrática, principalmente o compartilhamento do poder na tomada de decisões. Por outro lado, esses princípios não são respeitados pelos nossos representantes em decisões tão abrangentes como essa, por exemplo, da terceirização.

A partir de entrevista junto a SEDU para coleta de dados para a elaboração deste estudo, segundo a gerente, durante o processo de elaboração do projeto de terceirização do PNAE, técnicos da SEDU visitaram municípios que desenvolvem essa modalidade de gestão, em âmbito municipal, dentre eles, estão os municípios de Cotia, Barueri, São Paulo, Indaiatuba e Itu, no Estado de São Paulo; Curitiba no Paraná e o município da Serra no Espírito Santo. Por ser pioneiro na implantação da terceirização na esfera estadual, o Espírito Santo já foi procurado pelos estados de Tocantins, Santa Catarina, Rio de Janeiro e São Paulo que têm a intenção de adotar essa modalidade de gestão para o PNAE.

A modalidade de gestão do PNAE desenvolvida antes da terceirização era a escolarizada, nesta modalidade de gestão do Programa, o município, estado ou Distrito Federal repassa diretamente às suas escolas, os recursos recebidos do FNDE. Nesse caso, são as próprias escolas que administram os recursos a partir de um planejamento com o órgão colegiado, conhecido como Conselho Escolar, que juntamente com o gestor da unidade de ensino se encarregam da aquisição dos produtos alimentícios; da organização do preparo e da oferta dos alimentos aos escolares e; ainda, da fiscalização e prestação de contas de todo o processo que envolve a merenda escolar. Mas o que levou o Estado do Espírito Santo à terceirização do PNAE?

De acordo com o projeto básico da Secretaria de Estado da Educação (ESPÍRITO SANTO, 2010) “a nova gestão Estadual, está propondo um conjunto de mudanças focando a implementação de novas diretrizes educacionais e aperfeiçoamento dos projetos pedagógicos das escolas, incluindo o redirecionamento na elaboração, preparo e distribuição da alimentação escolar”.

Nesse sentido, o projeto básico elaborado pela SEDU busca 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 incentivo ao comércio local (ESPÍRITO SANTO, 2010).

Cabe destacar que, com relação ao incentivo ao comércio local é muito provável que essa modalidade de gestão não propicie tal incentivo. Se considerarmos que a empresa contratada para o lote 02³ instalou sua central de abastecimento em Vila Velha⁴, de onde envia os insumos para abastecer as escolas das cidades a serem atendidas, é possível que a compra desses insumos aconteça no mesmo município onde está a central e de forma centralizada, o que permitiria um desconto maior para a contratada em virtude da quantidade de produtos comprados.

Então, perguntamos: como fica o incentivo à economia local dos outros municípios em que a empresa não se instalou? Cabe destacar que o Art. 2º, inciso V da Lei nº.11.947/2009 (BRASIL, 2009) que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica estabelece que

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

V - 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;

Segundo a diretora de uma escola do município de Santa Maria de Jetibá nada do que é consumido pelos alunos é comprado no município. Já em uma escola localizado no município de baixo Guandu a diretora afirma que somente o gás de cozinha é adquirido na região o restante todo vem de fora. É importante destacar que esses municípios são grandes produtores de alimentos no Estado, chegando a se destacar também no cenário nacional e até mesmo mundial.

Segundo a Gerente de Apoio Escolar vários foram os motivos que levaram a Equipe Central a tomar decisão de adotar a terceirização como modalidade de gestão do PNAE no Estado, dentre eles podemos citar: problemas com os conselhos escolares (burocracia); problemas para garantia da chegada de alimentação ao aluno; tramitação de 1800 processos dentro da SEDU; necessidade de equipes para gerenciar a liberação dos recursos, pagamento e prestação de contas; muitas denúncias de não cumprimento dos cardápios e falta de condições de higiene e utilização inadequada dos recursos.

Mas, o principal motivo que levou à terceirização do Programa foi a intenção de desonerar o diretor escolar das tarefas ligadas à alimentação. De acordo com a Gerente de Apoio Escolar o diretor acumula funções assumindo questões administrativas que envolvem muita burocracia e acabam ocupando a maior parte de sua carga horária de trabalho, impedindo um olhar, uma atenção e um envolvimento maior com as questões principais que são as relacionadas diretamente ao pedagógico.

De acordo com informações contidas no Projeto Básico (ESPÍRITO SANTO, 2010), a justificativa para esta proposição foi que

Atualmente, o Programa de Alimentação Escolar em nosso Estado vem sendo executado pela Secretaria de Estado da Educação através de repasse de recursos men-

3 Lote 02 – O Estado do Espírito Santo foi dividido em cinco lotes de municípios para viabilizar a operacionalização do programa.

4 Vila Velha – Município do Estado do Espírito Santo localizado na região metropolitana da Grande Vitória.

sais aos Conselhos de Escola, co-gestores das unidades educacionais, o que vem acarretando dificuldades às escolas, considerando que lhes são atribuídas atividades administrativas da unidade e dos recursos (federal e estadual) repassados para a manutenção e funcionamento da escola, gerando assim acúmulo de trabalho nessa área relegando ao segundo plano a atividade fim da escola: promover ensino aprendizagem de qualidade.

Deve-se levar em consideração que a Alimentação Escolar não é atividade “fim” do poder público, já que o foco estratégico deve estar direcionado à educação, classificando-se como atividade “meio”.

O Programa da Alimentação Escolar é complexo, envolvendo liberação de recursos, compra de gêneros alimentícios, insumos, utensílios, equipamentos, materiais de limpeza e higiene, separação e armazenamento nas unidades escolares, preparação e distribuição aos alunos, manutenção dos equipamentos e utensílios, treinamento do pessoal, lembrando sempre a necessidade do cumprimento do controle de qualidade, observando-se as normas da legislação de alimentos estabelecidas pela ANVISA⁵.

A complexidade existente no programa da alimentação escolar não permite que os gestores dediquem seu tempo para a formulação de projetos e estabelecimento de planos e diretrizes, dedicando-se, na maioria das vezes, a gerir as questões do cotidiano escolar, tais como, problemas com o pessoal, com fornecedores, manutenção das cozinhas, entre outros.

O que se propõe, para a obtenção de ganhos de gestão, é a parceria entre o poder público e o privado, partindo-se para a gestão dos serviços de preparação e distribuição da alimentação escolar.

É importante ressaltar que o Regimento Comum das Escolas da Rede Estadual de Ensino do Estado do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 2010, p. 24) estabelece em seu Art. 45 que “a direção escolar é exercida por profissional efetivo do magistério, designado por ato do Secretário de Estado da Educação, nos termos da legislação vigente, sendo responsável pelo gerenciamento das atividades administrativas e pedagógicas da unidade de ensino”.

Precisamos acrescentar também que o Estado está implantando o trio gestor e para essa ação foram criadas mais duas funções para atuar na unidade de ensino; a do gestor pedagógico e a do gestor educacional que, de acordo com o Regimento Comum das Escolas da Rede Estadual de Ensino do Estado do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 2010, p. 24-26) Art. 49 e Art. 53 respectivamente, incumbir-se-ão de:

Art. 49 A gestão pedagógica compreende o planejamento, a coordenação, o desenvolvimento, o acompanhamento e a avaliação das atividades relacionadas ao processo ensino-aprendizagem.

Art. 53 A gestão educacional, exercida pelo gestor educacional compreende: planejamento, coordenação, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação das atividades que promovam o fortalecimento do potencial educativo da unidade de ensino, o relacionamento entre a unidade de ensino a família e a comunidade e a criação de condições apropriadas à convivência pacífica e ao desenvolvimento integral do educando.

Mesmo com a criação dessas duas funções que acabamos de referenciar, as funções de pedagogo e coordenador continuarão a ser exercidas por profissionais qualificados para essas funções na unidade escolar.

5 ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Diante do exposto precisamos concordar que o diretor escolar tem ficado sobrecarregado com as inúmeras atribuições que lhes são conferidas, mas com a criação das funções de gestor pedagógico e gestor educacional, a justificativa principal para a terceirização da merenda que é a de desonerar o diretor das tarefas ligadas à alimentação, torna-se sem sentido uma vez que o gestor pedagógico e gestor educacional assumirão várias de suas atribuições relacionadas ao pedagógico.

Por outro lado, se a justificativa maior para terceirizar a merenda está centrada na figura da direção, não seria prudente permitir que diretoras e diretores participassem diretamente da decisão para a terceirização?

Segundo a Gerente de Apoio Escolar, o diretor escolar não deve ser ao mesmo tempo executor e fiscalizador das ações, como acontece no modelo de gestão escolarizada do PNAE, no modelo terceirizado o diretor tem apenas a responsabilidade de acompanhar com olhos fiscalizadores os serviços prestados pela empresa contratada.

Sob este aspecto, cabe ressaltar que o cargo de diretor escolar exige, de quem o ocupa, competência para planejar, executar, acompanhar, controlar e avaliar as ações administrativas, assim como acontece com ações pedagógicas que, também, exigem planejamento, execução, acompanhamento, controle, avaliação por parte da direção, nessa dimensão o diretor também é o executor e fiscalizador das ações e, portanto, se ele não pode ser ao mesmo tempo executor e fiscalizador das ações administrativas, porquê poderá ser então das ações pedagógicas? Não seria contraditório?

Em relação à flexibilidade na elaboração dos cardápios, segundo o projeto básico (ESPÍRITO SANTO, 2010), existem algumas vantagens na gestão terceirizada uma vez que

O Estado pode a qualquer momento introduzir ou modificar os cardápios, inclusive para atendimento de necessidades apuradas em levantamentos periódicos que apontem demandas específicas para os alunos.

Enquanto gestão própria, isso se torna mais complicado, pois se houver alguma situação de emergência não haverá como atender, considerando a necessidade de realizar a licitação para aquisição de novos produtos.

Segundo os diretores entrevistados o modelo de gestão do PNAE anterior ao terceirizado era o escolarizado e, nesta modalidade de gestão, não havia necessidade da realização de licitação, uma vez que era a escola que se responsabilizava pela aquisição dos produtos, sendo exigido apenas a coleta de preços, podendo facilmente, quando necessário, alterações serem feitas nos cardápios.

Outro ponto destacado no projeto, em relação à flexibilização dos cardápios, que merece destaque é que na gestão escolarizada

Caso haja algum produto em estoque também fica difícil sua utilização, já que o recurso vai diretamente para o Conselho de Escola que deve utilizá-lo e prestar contas, não sendo possível o remanejamento dos produtos para outras unidades escolares (ESPÍRITO SANTO, 2010).

Já na gestão terceirizada

Para a empresa contratada a burocracia das compras é menor, já que a aquisição é feita diretamente com os fornecedores, facilitando a mudança dos cardápios, desde que aprovados pela Secretaria de Estado da Educação e Conselho de Alimentação Escolar (Idem).

Com relação à dificuldade no remanejamento do estoque na gestão escolarizada, os entrevistados informam que era possível fazer a troca de produtos com o próprio fornecedor viabilizando desta forma a mudança dos cardápios quando autorizado pela Secretaria de Estado da Educação e Conselho de Alimentação Escolar.

No que tange a agregação de valores o projeto destaca que “[...] podem ser agregados fornecedores locais, já que muitos pequenos fornecedores e cooperativas não têm condições de participar de licitações e podem ser parceiros da empresa privada, fomentando a economia local e favorecendo o desenvolvimento da região” (Ibidem).

Por outro lado, se compararmos com a gestão escolarizada, nessa modalidade, os fornecedores locais para atender as escolas não participavam de licitações, era necessário apenas a realização da pesquisa de preços com apresentação de três orçamentos e segundo os diretores os produtos eram comprados no município. Com a terceirização, nada do que é consumido pelos alunos na alimentação escolar é comprado de fornecedores locais.

Já em relação à redução de custos internos o projeto destaca que

O Estado consegue, ao longo do tempo, promover sensível redução de custos internamente, já que atualmente os recursos federais e estaduais são repassados aos Conselhos de Escola através de processos distintos de liberação mensal dos recursos para aquisição de gêneros alimentícios (cerca de 1.800 processos anuais). São transferidos também recursos para manutenção e conservação das cozinhas, dos equipamentos, reposição de utensílios de cozinha e equipamentos, gerando grande acúmulo de trabalho na escola, nas superintendências regionais de educação e nesta Secretaria, uma vez que a utilização desses recursos envolve pesquisa de preços, aquisição e prestação de contas junto ao Conselho de Escola, Superintendências Regionais e equipe central desta Secretaria (ESPÍRITO SANTO, 2010).

Esta informação pode ser confrontada a partir do estudo de Nogueira (2005, p. 125) sobre a terceirização no município de Campinas, que destacou que

Com a análise dos dados dos investimentos em valores nominais, isto é, não corrigidos pelos índices oficiais de inflação, conclui-se que, em quatro anos, a disponibilidade financeira dos recursos municipais para o Programa de Alimentação Escolar aumentou, em aproximadamente, 14 vezes; enquanto os recursos financeiros externos aumentaram em 1,4 vezes, no mesmo período. O valor total do Programa aumentou, em valores nominais, 4,2 vezes em relação ao início do período analisado.

A autora considera que a terceirização da merenda escolar no município de Campinas gerou um “superdimensionamento financeiro, chegando as taxas de participação dos recursos públicos municipais de 22,4% em 1997 a 74% em 2000, período da gestão terceirizada, sem

que com isso pudesse ter havido a melhoria proporcional na qualidade final da alimentação” (p. 143).

Guglielminetti (2001) publicou no jornal Correio Popular de Campinas – SP, matéria dizendo que um dos principais objetivos do programa de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) era rompimento dos contratos de terceirização no município, modelo de gestão altamente criticado pela cúpula do Partido e que, segundo um vereador petista, “a mudança de terceirização para o modelo de cooperativas iria representar uma economia anual de R\$ 5 milhões”. Vale ressaltar que o custo anual da merenda terceirizada na época era de R\$ 15 milhões e que, das quatro empresas que prestavam os serviços, duas venceram licitação no Estado do Espírito Santo.

Chaves e Brito (2005, p. 42) também afirmam que um dos pontos negativos da modalidade de gestão terceirizada é o “custo elevado das refeições”. Segundo as autoras, nos municípios com o PNAE terceirizado o custo médio da alimentação foi de R\$ 1,00 enquanto que nas outras modalidades de gestão variou entre R\$ 0,17 a R\$ 0,29.

Considerando a geografia do Estado do Espírito Santo e ainda que o projeto básico elaborado pela SEDU tem como objeto a “Contratação de empresas especializadas para a gestão da alimentação escolar, com o preparo e o fornecimento da alimentação e insumos necessários para atender ao programa de alimentação escolar nas unidades escolares da rede estadual de ensino do Espírito Santo” (ESPÍRITO SANTO, 2010), foi necessário, para efeito de operacionalização do Programa, dividir o Estado em cinco lotes de municípios.

Para operacionalização da terceirização, de acordo com a Gerência de Apoio Escolar, a SEDU implantou um sistema informatizado que viabiliza o acompanhamento, fiscalização, controle e avaliação do processo terceirizado do PNAE. O sistema permite o contato diário com as escolas, que são responsáveis por alimentar o sistema com informações do tipo: número de alunos atendidos com uma, duas ou até três refeições; falta de atendimento; denúncias de irregularidades; dentre outras.

Para o controle diário na escola, segundo a Gerente de Apoio Escolar, foi criada uma ficha colorida que era entregue aos alunos diariamente e que dava o direito à merenda, em seguida a ficha foi substituída por comandas e hoje estuda-se a possibilidade de implantação de um cartão magnético que permitirá ao aluno, além de merendar, utilizar os outros serviços oferecidos pela escola, como os de biblioteca, secretaria, laboratórios, dentre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos realizados permitem inferir que o PNAE tem seu surgimento marcado pela característica suplementar a partir da necessidade de suprir a carência nutricional da população de baixa renda que frequentava a escola. Porém, os estudos atuais mostram que este programa, mesmo não tendo o mesmo caráter, continua como um dos principais programas de governo presente em todas as esferas governamentais, inclusive com um atendimento universalizado e com orçamento previsto em 3,1 bilhões de reais, para beneficiar cerca de 45,6 milhões de estudantes, para o ano de 2010.

A terceirização, modalidade de gestão preferida pela SEDU para gerir o PNAE, apesar de ter um custo bem mais alto, apresenta uma série de vantagens em relação à modalidade escolarizada, conforme afirmou a Gerência de Apoio Escolar. Dentre estas vantagens destacamos: cumprimento dos cardápios; diretores com mais tempo para ações pedagógicas; controle do número de refeições servidas; Sistema informatizado de registros de atendimentos e anomalias e garantia de utilização de gêneros alimentícios de boa qualidade.

Mas, esta visão da terceirização não é a mesma para os diretores que participaram da pesquisa. Segundo a diretora de uma escola do município de Viana “o projeto apresentado pela empresa foi um conto de fadas que na sua execução virou o conto da carochinha”.

Já para o presidente do CAE é difícil dizer qual a melhor modalidade de gestão para gerir o Programa, tanto a gestão escolarizada quanto a terceirizada tem pontos positivos e negativos. “Existem escolas que visitei que a modalidade escolarizada funciona perfeitamente, já outras estão cheias de irregularidades. Depende muito da gestão da escola”.

Seja qual for a modalidade percebemos que existe um grande esforço e uma preocupação por parte da SEDU em ofertar aos alunos um serviço de qualidade e fazer com que os objetivos do PNAE sejam atingidos.

Além disso, percebe-se que este programa, no decorrer de sua história, assume diferentes contornos que estão estritamente associados às diversas características regionais dos estados e municípios brasileiros e, ao desenvolvimento de determinadas políticas, inseridas num contexto histórico e social conflituoso e complexo que reflete muito das particularidades daqueles que estão no poder.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marisa. Alimentação escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. **Em Aberto**, Brasília, ano 15, n. 67, jul./set. 1995.
- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo:FAVESP,2000.
- ALIMENTAÇÃO ESCOLAR <<http://www.fnde.gov.br>> acesso em 20 de outubro de 2009.
- ARRUDA, Elcia Esnarriaga; ALMEIDA, Camila Moreira. A mercantilização do Programa Nacional de Merenda Escolar. **Intermeio**: Revista do Mestrado em Educação. Campo Grande-MS, 2005.
- BRASIL, **Lei nº. 11947**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília: Congresso Nacional, 2009.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- CAMARGO, Maria de Lourdes Marques. **Contratação de serviços em alimentação escolar**: terceirização, um novo conceito de gestão em merenda. Dissertação, (Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia em Negócios). Rio de Janeiro, 2009.
- CHAVES, Lorena G.; BRITO, Rafaela R. **Políticas de alimentação escolar**. Brasília: Centro de Educação à Distância-CEAD, Universidade de Brasília, 2005.
- COIMBRA, M. A. S. et al. **Comer e aprender**: uma história da alimentação escolar no Brasil. Belo Horizonte - MG, INAE/MEC, 1982.

ESPÍRITO SANTO. **Pregão Presencial nº. 002/2010**. Contratação de empresa especializada para gestão da alimentação escolar. Vitória: SEDU, 2010. Disponível em <www.sedu.es.gov.br>.

_____, **Regimento comum das escolas da rede estadual de ensino do Estado do Espírito Santo**. Vitória: SEDU, 2010.

GUGLIELMINETTI, Rose. **Prefeitura mantém merenda terceirizada**: secretária descarta romper contratos este ano e diz que estuda solução, mas só a partir de 2002. Correio Popular, Campinas, 24 de jul., 2001.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o Direito do Trabalho**. 7 ed., São Paulo, Atlas, 2005.

MEIRELES, Livia M. S. **A terceirização**. Disponível em <<http://www.webartigos.com>> acesso em 12 de dezembro de 2009.

NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005.

PEREIRA, Sociedade civil: sua democratização. In: Pereira, L. C. Bresser; Wilhelm, Jorge; Sola, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PIPITONE, Maria Angélica Penatti. **Programa de alimentação escolar**: um estudo sobre des-centralização, escola e educadores. Faculdade de Educação. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Estadual de Campinas, 1997.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

_____, **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

_____, **Capitalismo e social democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

_____, O Estado e o cidadão. In: Pereira, L. C. Bresser; Wilhelm, Jorge; Sola, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

STEFANINI, Maria L. R. **Merenda escolar**: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Universidade de São Paulo, 1997.