

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
BACHARELADO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS
PÚBLICOS SOBRE O PROCESSO DE MONITORAMENTO E
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA MERENDA
ESCOLAR NA CIDADE DE SÃO PAULO**

MAURÍCIO DA SILVA CORREIA

SÃO PAULO
2008

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
BACHARELADO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS
PÚBLICOS SOBRE O PROCESSO DE MONITORAMENTO E
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA MERENDA
ESCOLAR NA CIDADE DE SÃO PAULO**

Maurício da Silva Correia

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao bacharelado em Gestão
de Políticas Públicas da Escola de Artes,
Ciências e Humanidades da Universidade
de São Paulo, sob orientação da
Professora Dra. Flávia Mori Sarti.

SÃO PAULO

2008

Avaliação do Trabalho de Conclusão de Curso

Título: ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS SOBRE O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA MERENDA ESCOLAR NA CIDADE DE SÃO PAULO

Autor: Maurício da Silva Correia

Ano: 2008

Profa.Dra.Flávia Mori Sarti

Orientadora

Nota:

Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho

Participante da Banca de Avaliação

Nota:

Dedicatória

Aos meus amados pais, Roseni e Nelson, minhas referências, minha base, meu grande exemplo de vida.

Agradecimentos

É muito gratificante a conclusão de um trabalho que carrega como símbolo toda sua história: desde a escolha do curso, a preparação para o vestibular até o encerramento da graduação. Os quatro anos de curso me mostraram que existe um mundo muito maior do que imaginávamos e desde o início sempre tive a pretensão de estudar o poder de gestão estatal e agradeço imensamente à minha orientadora Flávia Mori Sarti tanto por aceitar meu projeto para sua orientação como pela excelente contribuição que teve para o desenvolvimento desse trabalho.

Tenho muito orgulho e muita honra em ter a Flávia como professora, orientadora e amiga. Suas experiências, visões e carinho me motivaram imensamente a mergulhar nesse projeto, ela possibilitou que meu universo fosse ainda maior. Obrigado.

No entanto, aconteceu um evento que transformou esse trabalho de um plano de estudo em insumo de um projeto de vida, o ingresso no mestrado transformou este trabalho no resumo de muitas ambições e anseios. Particularmente, agradeço aos professores Evelyn Levy e Fernando de Souza Coelho que me auxiliaram nessa busca, aconselhando e demonstrando imensa satisfação em poder contribuir na minha carreira acadêmica.

Agradeço à Flávia, à Evelyn e ao Fernando também pela maravilhosa afinidade que tivemos, transcendendo a relação aluno-professor. Que isto permaneça.

Sou grato também a todos os demais professores do curso de Gestão de Políticas Públicas, em especial aos professores Cristiane Kerches da Silva, José Carlos Vaz, Marislei Nishijima e Marta Assumpção pela amizade e disposição em me ajudar sempre que as dúvidas me perseguiram, aprendi muito com vocês.

Agradeço a toda minha família pelo incentivo e apoio. Em especial aos meus pais, Roseni e Nelson, e aos meus irmãos, Mayara e Marcílio, por terem aceitado em todos os momentos o afastamento da relação familiar que muitas vezes o curso me obrigou a fazer, e por sempre estarem ao meu lado se orgulhando de mim qualquer que fosse minha escolha.

Também quero agradecer à minha avó Zeny, por ter em todos os momentos me incentivado à buscar sempre o alto, sem preocupar-se com os equívocos.

Ao Ivan, por tudo o que ele representa, pelo amor incondicional demonstrado a mim em todos os momentos e por tudo que tem me ensinado nesse nosso caminhar.

À Mariana Ferreti Lippi que me acompanhou em tudo que essa universidade me possibilitou e que estará presente, com muita alegria, na minha nova etapa, no mestrado, em seus momentos felizes e penosos, sempre com muita felicidade e amizade.

Ao Pierre Rinco, o meu grande achado nesse curso. Por todos os momentos partilhados, que, com ele, tornavam-se sempre muito intenso e muito agradável. Levarei lembranças dessa época. Ganhei mais que um amigo.

Também quero brindar esse momento com todos os demais colegas de curso, o famoso “grupinho”, à companheira Sonia Melo, à irreverente Carolina Bertolucci, ao pacificador Fabrizio Mencarini, ao excêntrico Ramon Zago, ao paulistano Régis Guariente, à estressada Anette Cristine, ao fantasma camarada Paulo de Tharso Côrte, à formosa Maête Gonçalves, ao tecnológico Fábio Correia, aos novatos noturno Aluizio Marino e Lerroy Lima, à dupla Batman e Robin (André Dias e Rafael Tartaroti), às meninas Adriana Satiko e Eliane Carvalho, a marqueteira Giovana Bevilaqua e, por fim, às desaparecidas Silvia Marchi e Simone Castro.

Celebro também a todos que já passaram e ainda permeiam a minha vida e que contribuíram com a construção da visão de vida que tenho hoje.

**"O REAL NÃO ESTÁ NEM NA SAÍDA
NEM NA CHEGADA:
ELE SE DISPÕE PARA A GENTE
É NO MEIO DA TRAVESSIA"**
João Guimarães Rosa

SUMÁRIO

Lista de Tabelas e Figuras	9
RESUMO	10
1. INTRODUÇÃO.....	11
1.1. Justificativa.....	12
1.2. Objetivo Geral	13
1.3. Objetivos Específicos	13
1.4. Hipótese Geral	14
1.5. Hipóteses Especificas	14
1.6. Organização do Trabalho.....	15
2. HISTÓRICO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MERENDA ESCOLAR	16
2.1. Histórico da Merenda Escolar no Brasil	16
2.2. Histórico da Política de Merenda Escolar em São Paulo	21
2.3. A produção da merenda escolar	23
3. CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA	25
3.4. A Reforma do Estado	26
4. A TERCEIRIZAÇÃO	30
4.5. A terceirização na merenda escolar	33
4.5.1. O “contrato antigo”	38
4.5.2. O “contrato vigente”	40
4.5.2.1. Sobre a forma de controle do contrato vigente	42
5. METODOLOGIA	53
6. RESULTADOS	56
6.1. Análise dos processos decisórios	56
6.2. Avaliação qualitativa da mudança contratual	59
6.3. Impacto da mudança contratual	66
7. CONCLUSÃO	71
8. BIBLIOGRAFIA.....	75
Anexo I – Formulário para “medir”, avaliar e opinar sobre a prestação de serviço de nutrição e alimentação escolar	78
Anexo II – Auditagem de Contrato de Serviço de Nutrição e Alimentação Escolar...	81
Anexo III – Consolidação dados EMPRESA 1 – Contrato Vigente	83
Anexo IV – Consolidação dados EMPRESA 2 – Contrato Vigente	84
Anexo V – Consolidação dados EMPRESA 3 – Contrato Vigente	85
Anexo VI – Consolidação dados EMPRESA 4 – Contrato Vigente	86
Anexo VII – Consolidação dados EMPRESA 5 – Contrato Vigente	87
Anexo VIII – Consolidação dados EMPRESA 6 – Contrato Vigente	88

Lista de Tabelas e Figuras

- Figura 1: Modelo de prestação de serviço público ofertado diretamente pelo órgão público (Vertical), e ofertado por empresas de terceirização de serviços (Horizontal). São Paulo, 2008. **11**
- Tabela 1: Distribuição de unidades escolares entre empresas de terceirização de serviços de merenda escolar, segundo contrato antigo. São Paulo, 2004. **39**
- Tabela 2: Distribuição de escolas segundo lote, região e empresas de terceirização de serviços de merenda escolar, segundo contrato antigo. São Paulo, 2007. **41**
- Figura 2: Esquema ilustrativo da gestão compartilhada na merenda escolar do município de São Paulo. São Paulo, 2007. **42**
- Quadro 1: Rede de participantes da gestão compartilhada e gestão de contratos de serviço do Programa de Alimentação Escolar da Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo, 2007. **45**
- Tabela 3: Plano amostral para aceitação ou rejeição de falhas em produção. Brasil, 1985. **55**
- Figura 3: Modelo da relação governo – merenda – aluno, segundo análise histórica. São Paulo, 2007. **56**
- Figura 4: Distribuição dos modelos de prestação de merenda escolar na linha do tempo. São Paulo, 2007 **60**
- Tabela 4: Comparação entre aspectos selecionados do contrato antigo e contrato vigente de terceirização da merenda escolar no município de São Paulo. São Paulo, 2004-2007. **61**
- Tabela 5: Caracterização da operacionalização do programa de merenda escolar do município de São Paulo, segundo o “contrato antigo”. São Paulo, 2004. **67**
- Tabela 6: Caracterização da operacionalização do programa de merenda escolar do município de São Paulo, segundo o “contrato vigente”. São Paulo, 2007. **68**
- Tabela 7: Características da prestação de serviço terceirizado de merenda escolar no município de São Paulo, segundo tipo de contrato. São Paulo, 2004-2007. **69**

Análise da Influência da Terceirização de Serviços Públicos sobre o processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas: o caso da merenda escolar na cidade de São Paulo

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso pretende analisar o processo de terceirização de uma política pública sob forma de prestação de serviço, através da avaliação do processo de monitoramento e avaliação da merenda escolar. A metodologia de análise a ser empregada busca diferenciar os processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas, que, em geral, são aplicados indistintamente na administração pública, resultando em processos de formulação que realizam a implementação da política pública em foco, assim como processos de avaliação que se prestam somente à análise dos indicadores-fim. O caso da merenda escolar no município de São Paulo apresenta potencial de contribuição ao tema na medida em que a estrutura de fornecimento da merenda às unidades escolares ocorre sob duas diferentes formas: merenda direta e merenda terceirizada. Os resultados governamentais de garantia e melhoria e ampliação da forma terceirizada de prestação de serviços pretendem contribuir à consolidação de conhecimento sobre a influência da estrutura organizacional sobre processos e resultados de políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: terceirização; políticas públicas; formulação; monitoramento; merenda escolar.

1. INTRODUÇÃO

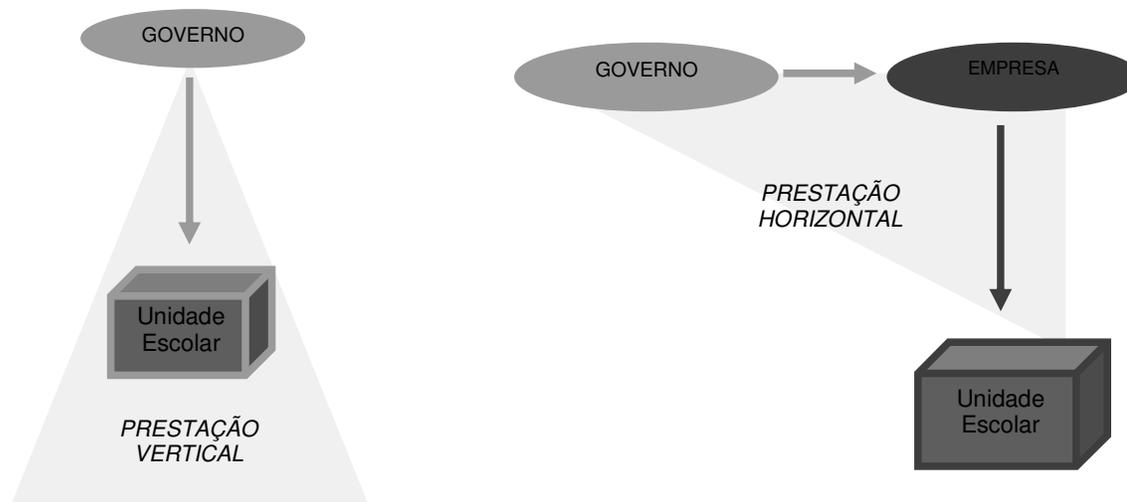
O programa de merenda escolar é uma das mais antigas políticas sociais do Brasil, sendo reconhecida tanto como política educacional, dados os resultados em termos de melhoria cognitiva e redução da evasão escolar; quanto política de saúde, dados os benefícios nutricionais gerados. A alimentação na infância apresenta resultados contundentes ao crescimento infantil, desenvolvimento físico e cognitivo da criança, ressaltando a importância do programa ao desempenho escolar e nutrição, assim como seu impacto em indicadores de redução da evasão e repetência escolar.

O gerenciamento do programa de alimentação escolar tem sido submetido a importantes modificações em termos de operacionalização, na busca por aperfeiçoamentos que resultem em maior eficiência e eficácia, dado o significativo impacto sobre a população municipal, devido ao grande número de alunos da rede pública de educação.

Uma das possíveis formas de mudança na operacionalização do programa é a utilização da terceirização como ferramenta administrativa, transferindo atividades da merenda escolar à empresa especializada em alimentação, saindo do modelo vertical em direção ao modelo horizontal de prestação de serviços.

O que é definido aqui como modelo vertical, é aquele serviço que é elaborado e prestado pelo órgão público a quem compete. No modelo horizontal, entende-se neste trabalho como a forma de execução de serviço público elaborado pelo órgão público competente, porém, implantado por outro ente, como explica a ilustração a seguir:

Figura 1: Modelo de prestação de serviço público ofertado diretamente pelo órgão público (Vertical), e ofertado por empresas de terceirização de serviços (Horizontal). São Paulo, 2008.



No entanto, como afirma QUEIROZ (1999), os resultados positivos da terceirização advêm da preparação da empresa para implantação de um projeto de terceirização que deve ser planejado após análise prévia de sua viabilidade e aplicabilidade à política pública em pauta.

A escolha da merenda escolar como política pública para análise no presente trabalho é justificada pelo impacto considerável sobre a população do país, tendo em vista que constitui uma política social e educacional que envolve alunos da rede pública de educação e sofreu mudanças institucionais e organizacionais significativas ao longo dos últimos anos. A análise da evolução histórica das formas de gestão da merenda escolar no contexto do governo municipal de São Paulo explica o processo de terceirização de serviços públicos de forma analítica, através de uma avaliação de processo, ou seja, verificando-se a estrutura institucional, o impacto da terceirização na gestão pública, na governança e na gestão no âmbito da aprendizagem institucional.

As práticas administrativas, no âmbito do poder público, não devem ser analisadas com uma mentalidade de mais-valia, como ocorre na iniciativa privada, mas sob a ótica do comprometimento das técnicas com desenvolvimento efetivo e centrado nos cidadãos.

O processo de terceirização é uma construção gerencial carregada de valores institucionais e respaldo do espaço das relações entre *stakeholders*, determinando a trajetória da implementação da terceirização e sua relação com poder público (incluído o poder legislativo).

1.1. Justificativa

A política de merenda escolar é um programa social que interfere nos efeitos e impactos da desigualdade socioeconômica, industrialização e precarização do trabalho, referindo-se à questão da segurança e direito alimentar. Além disso, o programa pretende formular uma política de alimentação saudável.

Dentro de tal aspecto, há o reconhecimento do papel do Estado em prover uma política de garantia de acesso à alimentação saudável, capaz de promover melhoria do estado nutricional, prevenir doenças crônicas e, no contexto da política educacional, garantir o adequado crescimento e desenvolvimento, e auxiliar na capacidade de aprendizado das crianças matriculadas no ensino da rede pública, além de reduzir o índice de evasão escolar.

A avaliação de tal política pública pode ocorrer de duas formas: avaliação do programa, de forma a verificar os efeitos sociais da política governamental; e avaliação de processo, de forma a diagnosticar os efeitos e aprendizados institucionais (DRAIBE, 2001). O trabalho busca orientar-se em direção à avaliação institucional da política de merenda escolar e ao impacto da reforma estatal nas políticas públicas, assim como o impacto da terceirização sobre o desenho institucional.

1.2. Objetivo Geral

O objetivo do trabalho é estudar a política pública de merenda escolar sob a ótica da operacionalização e administração de um serviço público ligado às áreas da saúde e educação e, simultaneamente, analisar o processo de terceirização de tal política no município de São Paulo, evitando-se o risco da banalização do conceito e generalização das críticas e ideologia apresentada por defensores e críticos, ou seja, estudar a questão da terceirização sob o caso da merenda escolar do município de São Paulo.

Assim, o trabalho deve avaliar o processo de terceirização da merenda escolar no município de São Paulo através de indicadores de implementação e operacionalização da política pública durante os últimos anos (2004-2008), compreendendo duas formas de contratos de terceirização da merenda escolar adotados até atualmente.

1.3. Objetivos Específicos

O trabalho tem como objetivos principais efetuar uma análise da temática proposta através da leitura e avaliação de dados coletados na administração pública responsável pela merenda escolar, no caso, a prefeitura de São Paulo. Como objetivo específico, cita-se:

- i) descrever os processos decisórios que resultaram na implementação da terceirização e efetivação de mudanças no desenho contratual da terceirização (desenho da gestão de terceirizadas);
- ii) avaliar qualitativamente a mudança na contratualização da política pública; e
- iii) analisar o impacto da mudança contratual sobre indicadores de processo da política de merenda escolar.

1.4. Hipótese Geral

A terceirização pode constituir-se em uma ferramenta que favoreça a melhoria gerencial do Estado na busca por eficácia e flexibilidade. O Estado deve usar seus recursos de forma eficiente e garantir um nível máximo de eficiência na provisão de serviços à população. A terceirização pode ser uma forma de prestar indiretamente serviços que seriam onerosos à estrutura organizacional e administrativa do Estado.

A idéia é que a maximização na prestação de serviços público pode ser obtida em estruturas flexíveis e gerenciais, como as estruturas privadas, através da terceirização. Ou seja, a flexibilidade é um dos critérios bases para a escolha de tal ferramenta.

A hipótese básica do trabalho fundamenta-se na idéia de que o sucesso da terceirização advém de um gerenciamento eficiente da operacionalização do serviço terceirizado e controle na qualidade do serviço ofertado.

1.5. Hipóteses Específicas

Conforme analisou-se o programa de merenda escolar terceirizada, seguiram-se as seguintes hipóteses:

- ***Na terceirização de serviços públicos, o Estado como contratante detém controle gerencial da atividade desenvolvida;***
- ***Na terceirização de serviços públicos, o Estado gerencia a implementação e configura-se como ente responsável pela gestão dos serviços.***

Os seguintes conceitos são fundamentais às hipóteses assumidas:

- Controle gerencial constitui a demanda por informações e dados para diagnosticar o serviço público ou monitorar o programa terceirizado, de forma a gerar avaliações temporais;

- Controle contratual seria o gerenciamento baseado por metas, indicadores de andamento da prestação do contrato e demais dados já exigidos via contrato, como por exemplo, controle de gasto.
- Configura-se, ainda, como gerenciamento da implementação, a ação estatal que visa estabelecer planejamento e indicadores da qualidade do serviço terceirizado, assim como a responsabilidade do Estado na aplicação de penalidades, a fim de incentivar ações corretas das empresas terceirizadas, exigindo a presença de uma estrutura de governança.

A análise empreendida resultou em dados quantitativos e qualitativos para avaliação institucional da qualidade de gestão do programa de merenda escolar no município de São Paulo, durante os últimos cinco anos.

1.6. Organização do Trabalho

O presente trabalho está estruturado em cinco capítulos, conforme descrito a seguir.

No Capítulo 1, efetuou-se uma descrição do problema geral do trabalho e objetivos propostos, e a apresentação da estruturação do trabalho em capítulos.

O Capítulo 2 apresenta o processo histórico da política pública de instituição da merenda escolar no Brasil e uma análise no âmbito da cidade de São Paulo.

No Capítulo 3, foi feita uma contextualização sobre a problemática ao qual a questão da terceirização de serviços públicos está inserida, o ambiente de discursos e as variáveis envolvidas.

No Capítulo 4 foi realizada uma introdução sobre o tema terceirização, com ampla revisão bibliográfica sobre o assunto, envolvendo os aspectos teóricos da terceirização.

No Capítulo 5, apresenta-se uma análise do conteúdo dos dois capítulos anteriores e resultados objetivos da gestão do processo de terceirização na cidade de São Paulo.

No Capítulo 6, são apresentadas as conclusões e recomendações do trabalho, a partir da análise teórica e resultados apresentados.

2. HISTÓRICO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MERENDA ESCOLAR

2.1. *Breve Histórico da Merenda Escolar no Brasil*¹

Desde a década de 1930, segundo L'Abbate, a nutrição instituiu no aparelho do Estado uma visão da alimentação como questão social. Em 1940, foi criada, no Brasil, a Sociedade Brasileira de Alimentação e o Serviço de Alimentação da Previdência Social, reforçando a imagem social da alimentação.

“O SAPS [Serviço de Alimentação da Previdência Social] é gerado no âmbito da “política de massa” ou “populista” como um organismo destinado a contribuir para o estabelecimento de um “laço simbólico” entre a classe trabalhadora e o Estado”. (L'ABBATE, 1988: 104).

Ainda longe de constituir e institucionalizar a política de merenda escolar, a criação da SAPS foi um marco importante para conduzir ao nível estatal a questão da alimentação com uma denotação política e social (L'ABBATE, 1988).

Em 1945, é extinto o Serviço Técnico da Alimentação Nacional, surgindo a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) vinculada ao Conselho Federal de Comércio Exterior, reforçando a posição estratégica da alimentação no planejamento governamental e na estrutura burocrática, inserida no contexto do Plano Salte (Dutra, 1946), sendo a alimentação uma das linhas estratégicas para o desenvolvimento.

A mudança institucional cria a oportunidade de pautar o planejamento governamental com soluções alimentares. Em 1950, é realizada no Rio de Janeiro a Conferência Latino-Americana de Nutrição, resultando na elaboração do 1º Plano Nacional de Alimentação.

É importante salientar que o marco político descrito ocorreu através das mudanças institucionais e legais dos órgãos de alimentação no Brasil, assim como pela significativa participação de organismos internacionais, que atuavam face à questão alimentar. O Comitê Nacional da Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) foram organismos da ONU que defendiam a doutrina capitalista pós-2ª Guerra Mundial, conferindo à política de alimentação um viés de programa de ajuda internacional no bojo da Guerra Fria.

¹ Essa seção está baseada nos trabalhos de L'ABBATE (1988) e STEFANINI (1998)

A partir do 1º Plano Nacional de Alimentação, é formulada, em 1954, a Campanha Nacional de Alimentação, com quatro projetos principais, destacando-se o Plano de Assistência e Educação Alimentar à Infância e à Adolescência, que incluía o Programa Nacional de Merenda Escolar.

Somente em 1956 foi criado, por decreto federal, um fundo composto de contribuições dos entes federativos e demais convênios para custear as despesas da Campanha Nacional de Alimentação, medida que teria sido *“um passo importante na institucionalização do programa”* (STEFANINI, 1998: 45)

No entanto, a questão alimentar ainda era apenas centrada em pautas políticas, sem recursos financeiros e humanos. A Campanha Nacional de Alimentação foi desenvolvida, sobretudo, a partir dos esforços da FAO e OMS, e efetivamente, na Merenda Escolar, com a forte participação da UNICEF através do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI).

Entre 1950 e 1960, os organismos internacionais, através da Lei dos Alimentos para a Paz, institucionalizam a Campanha Nacional de Merenda Escolar, iniciada em 1955 e existente até hoje (53 anos). Portanto, inicia-se o período da história da merenda escolar no Brasil, pois, até o momento, não havia uma política de alimentação focada exclusivamente na alimentação escolar.

Desde 1956 até o final da década, verifica-se um *“salto institucional [...] com mais pessoal, mais recurso, mas presença e visibilidade”* (STEFANINI, 1998: 45). A elaboração do Plano Nacional de Alimentação previa:

“Atender com prioridade o problema da desnutrição infantil, através de programas de assistência e educação alimentar, inclusive um Programa Nacional de Merenda Escolar, bem como assistência alimentar aos demais grupos sensíveis, principalmente às gestantes e nutrízes.” (L'ABBATE, 1988: 123).

Ainda de acordo com L'ABBATE, *“o plano nacional de alimentação é o primeiro a mencionar a necessidade de cuidar da desnutrição, problema ‘número um da Saúde Pública’, que tem ‘suas raízes mergulhadas profundamente na estrutura econômica e social da Nação’* (L'ABBATE, 1988: 124).

As atribuições da CNME estavam vinculadas em três ações:

“[i] incentivar por todos os meios ao seu alcance, técnicos e financeiros, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinavam a facilitar a alimentação do escolar; [ii] estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos e [iii] promover medidas para aquisição desses produtos nas fontes ou mediante convênios com entidades internacionais.” (STEFANINI, 1998: 42)

O Programa de Merenda Escolar, a partir da década de 1970, intensifica seu processo burocrático, excessivamente focalizado em esforços-meio, na medida em que os tecnocratas assumem a direção da política social de Merenda Escolar (L'ABBATE, 1988: 114).

“Os programas de alimentação e nutrição passam a depender, para sua execução, da ação conjunta de várias instituições, que por sua vez se emaranham numa grande complexidade de trâmites burocráticos, tornando muitas vezes tortuoso o caminho a ser percorrido para um recursos orçamentário transformar-se num benefício concreto, no caso, determinada quantidade de alimento a ser distribuída a também determinada parcela da população.” (L'ABBATE, 1988: 130).

Como política social, o programa de merenda escolar também passou pelas instabilidades políticas associadas à década de 1960 até o período de redemocratização, ocorrendo progressiva retirada da UNICEF do programa.

O período entre 1964 a 1972, *“caracterizou-se por profundas alterações na política de alimentação escolar, na sua concepção no fomento da Campanha, na organização interna e no alcance geográfico [...] houve presença maciça do ‘Programa Alimentos para a Paz’ e do ‘Programa Mundial de Alimentos’, fornecendo quase a totalidade dos gêneros”.* (STEFANINI, 1998: 46).

O governo militar assume a política de merenda escolar como política social nacionalista, vislumbrando, na implementação da política, a possibilidade de alcance da área geográfica nacional e da presença do Estado em política social.

Durante o período, o governo assumiu papel importante na alimentação escolar, pois, além das doações do exterior, deveria ser prevista complementação com outros alimentos. A nova postura determinou maior investimento orçamentário na compra de produtos suplementares à alimentação escolar. De forma que *“O Programa de Merenda Escolar transformou-se em importante demandante da recém constituída indústria nacional de alimentos formulados”* (STEFANINI, 1998: 48).

Ainda no período militar, inicia-se, em 1968, *“ampliação de seus laços com a indústria e ela torna-se independente até mesmo do estado [...] o relacionamento da CNAE com as indústrias foi mais intensificado através da formação da Associação Brasileira de Alimentação Escolar – ABAE.”* (STEFANINI, 1998: 50-51).

No ano de 1972, há um novo marco na institucionalização da política pública de merenda escolar. Cria-se o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, que constitui o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição.

Uma significativa alteração operacional acontece no ano de 1973, quando ocorre o II Congresso Brasileiro de Saúde Escolar, com lançamento da COMEB (Caracterização Operacional da Merenda Escolar Brasileira). Também é publicado o Decreto 72034/1973, que acrescenta como objetivos da merenda escolar: a diminuição dos índices de repetências e evasão, a minimização do problema de desnutrição em escolares e a melhoria do rendimento escolar.

De acordo com STEFANINI (1997 *apud* STEFANINI, 1998), a partir da década de 1970 acrescenta-se aos objetivos do Programa de Merenda Escolar a necessidade de alimentação equilibrada para a vida escolar.

“Ficou reafirmado, nesse curso, o objetivo geral do Programa de Merenda Escolar, de contribuir para melhorar as condições nutricionais e de saúde dos escolares e os específicos, de fornecer à criança alimentação suplementar e o de educar a criança na área de alimentação e nutrição.” (STEFANINI, 1998: 60).

Em 1981, é criado o Instituto Nacional de Alimentação Escolar (INAE), que substitui o CNAE com três diretrizes: *“busca da eficiência, com destaque à descentralização de atividades para os estados e municípios, busca pela eficácia com destaque ao*

tratamento científico a ser dado à alimentação escolar e, a terceiriza, a busca do envolvimento comunitário.” (STEFANINI, 1998: 61)

O funcionamento do INAE ocorria através da flexibilidade de suas ações para regionalizar a estrutura da merenda escolar. Através de convênios com as Secretarias Estaduais de Educação, o INAE disseminava uma nova forma de instituir a merenda escolar no Brasil. Surge tendência à descentralização no território nacional através de um sistema federativo e participação de outros órgãos governamentais, alocando as Secretarias Estaduais de Educação como órgãos executores da política de Merenda Escolar.

“Em meados da década de 80 o PNAE, no âmbito nacional, foi submetido a um processo de redefinição estratégica com os objetivos de regionalizar os cardápios, descentralizar o processo de compra, promover a articulação com a Secretaria Especial de Abastecimento e Preços e implantar o sistema de qualidade dos alimentos” (STEFANINI, 1998: 64).

No rumo da redemocratização, a política de merenda escolar, além de costurar o sistema federativo, é registrada na Constituição Federal de 1988, no Artigo 208, inciso VII do capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto (BRASIL, 1988). Ainda em outro artigo (art. 212 § 4º), é enfatizada a política de alimentação escolar como política social do Estado, incumbindo ao Estado o dever via recursos de contribuição social.

Porém, somente em 1994 a política de merenda escolar é realmente regulada e descentralizada. As diretrizes nacionais estabelecidas pelo INAE são implantadas pela Lei Federal n. 9813/1994, que:

“... determina que a elaboração dos cardápios dos programas de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos estados e municípios, através de nutricionistas, seja desenvolvida em acordo com o Conselho de Alimentação Escolar e respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência por produtos in natura. Essa Lei define ainda, em seu Artigo 2º a composição dos Conselhos de Alimentação Escolar: representantes do órgão de administração da educação pública, dos

professores, dos pais e alunos de trabalhadores e outros da sociedade local'
(STEFANINI, 1998: 66-67)

Surge, assim, um sistema de merenda escolar que integra as instituições federativas em uma campanha nacional de alimentação escolar, descentralizando os interesses nutricionais e institucionais da política e desconcentrando a execução e formulação do programa de merenda escolar.

2.2. Breve Histórico da Política de Merenda Escolar em São Paulo

O primeiro relato de iniciativa de merenda escolar na cidade de São Paulo data da década de 1930, através do surgimento dos “Parques Infantis” junto à gestão de Mário de Andrade, seguindo a tendência do Estado na implantação de uma política exclusiva à classe operária, integrando a alimentação em um “*projeto governamental de educação não-escolar*” (FARIA, 1999: 60).

Em tal política, vinculada ao Departamento de Cultura da Prefeitura Municipal de São Paulo, a visão de assistência integral às crianças de famílias operárias já demonstrava uma tendência à alimentação escolar, distribuindo um copo de leite para cada criança atendida pelos Parques Infantis.

Em 1956, uma portaria do executivo paulistano implanta o programa “Caixa de Assistência Escolar”, com objetivo de fornecer alimento às crianças, expondo a preocupação do governo municipal no valor nutritivo da alimentação escolar e nivelamento do atendimento.

Já em 1960, com o início das atividades do ensino primário, os educadores se tornariam atores importantes no processo da alimentação escolar, fornecendo a chamada “sopa escolar” preparadas pela equipe de professores da unidade escolar.

O assunto ganha complexidade administrativa, sendo criado, em 1967, o Departamento de Assistência Escolar (DAE), órgão que deve gerir os programas de alimentação escolar no município a partir desse período. O auge da atuação do DAE ocorre em 1970, quando o departamento define parâmetros de atendimento nutricional para a população atendida na rede municipal de ensino.

De acordo com STEFANINI (1998), a Prefeitura do Município de São Paulo, na década de 1970, já assumia a alimentação escolar como política de alimentação supletiva à alimentação domiciliar dos educandos. Em 1976, a prefeitura passa a seguir os parâmetros do Programa Nacional de Alimentação Escolar e o programa ganha participação orçamentária própria na secretaria municipal.

No âmbito estadual, cria-se o Departamento de Assistência ao Escolar da Secretaria de Estado da Educação, vinculado ao Serviço de Nutrição Estadual. O funcionamento do departamento dava-se de forma centralizada para implantação do programa de merenda escolar, subsidiado pela Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A descentralização do departamento inicia-se em 1983, através da Lei Estadual nº 573/1983. Em 1984, surgem os Conselhos Municipais da Merenda Escolar por iniciativa do governo estadual, com a finalidade de melhorar o envolvimento da comunidade no programa de merenda escolar. Na década de 1980, a alimentação escolar municipal é estendida às creches. Em 1986, a divisão de administração da merenda escolar é reestruturada e se vincula à recém-criada Coordenadoria de Alimentação e Suprimento.

A questão operacional e burocrática do programa de merenda escolar intensifica-se em 1989 com a transferência da divisão de merenda escolar da Secretaria Municipal de Educação para a Secretaria Municipal de Abastecimento, também nesse período se amplia o atendimento da merenda escolar no município de São Paulo.

No período, é lançada uma publicação do Departamento de Alimentação do Escolar sobre as vantagens da municipalização do programa de merenda escolar:

“...permite a elaboração da merenda escolar, compatível com os hábitos alimentares dos escolares, através da dieta habitual da região; proporciona maior variedade de alimentos, especialmente os “in natura”, aumentando as alternativas dos cardápios; incentiva a economia local ao adquirir alimentos na própria região; estimula a geração de empregos e reduz custo unitário da merenda escolar com a diminuição do custo dos transportes.” (STEFANINI, 1998: 65).

A partir da descentralização da política de merenda escolar no Brasil, transfere-se ao município a gestão do programa de alimentação aos escolares. A descentralização do

sistema exigiria dos entes da federação uma estrutura de gerência que envolva a formulação da política, o controle de sua efetividade e o envolvimento da sociedade.

Somente em 1996 é criado, também por decreto do executivo estadual (Decreto n. 40685/1996), o Conselho Estadual de Alimentação Escolar – CEAE para “*controlar e fiscalizar a aplicação de recursos financeiros federais, repassados ao Governo do Estado e recursos financeiros estaduais, repassados às Prefeituras Municipais, destinados à merenda escolar.*” (STEFANINI, 1998: 68).

Em 2001, há outro salto institucional da merenda na questão operacional, ocorrendo a padronização do tipo de alimentação servida nos horários de almoço e jantar, que passou a ser denominada refeição (prato) nas Escolas de Educação Infantil (EMEI) e Ensino Fundamental (EMEF). Inicia-se, paralelamente, a implantação do serviço terceirizado.

A partir de 2005, ocorre uma nova fase da merenda escolar municipal com a extinção da Secretaria Municipal de Abastecimento e a transferência da atribuição do gerenciamento do Programa de Alimentação Escolar para a Secretaria Municipal de Gestão (decreto n. 45.683/2005), através do Departamento de Merenda Escolar.

No município de São Paulo, atualmente, o programa é gerido pela Secretaria Municipal de Gestão, que herdou a política pública da antiga Secretaria Municipal de Abastecimento. Após reformulações do modelo descentralizado de merenda escolar, o programa tem significativa parte do serviço terceirizada, sendo uma tendência governamental utilizar a merenda escolar terceirizada como forma exclusiva da prestação do serviço na cidade de São Paulo.

2.3. A produção da merenda escolar

A alimentação escolar é produzida diariamente em cada uma das unidades, sejam próprias ou conveniadas. São três modelos de produção da merenda: produção direta, indireta terceirizada e indireta conveniada.

A produção direta, ou “auto-gestão”, é realizada nas unidades da rede municipal por servidores municipais, utilizando insumos enviados pelo DME e equipamentos da escola (fogões, geladeiras, etc.). O modelo de produção direta exige um forte presença das Direções das escolas e creches no gerenciamento da prestação do serviço, sofrendo

flutuações de acordo com dificuldades de alocação de pessoal, manutenção de equipamentos e outras questões gerenciadas pela burocracia estatal.

Na produção indireta 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 e equipamento da cozinha, manutenção de uma equipe de nutricionistas, que constituem as responsáveis técnicas pela prestação do serviço. O processo desonera a administração pública das atividades operacionais, permitindo que a direção da escola exerça gerenciamento do contrato, sem necessidade de gerenciamento de uma cozinha industrial, cobrando e exigindo pleno funcionamento dos serviços da empresa contratada. A Secretaria de Gestão mantém-se responsável pelas ações de gestão e fiscalização dos contratos, através de atividade diária com intervenções imediatas.

Estão inclusos no serviço de produção indireta terceirizada:

- Mão-de-obra operacional (treinada, uniformizada e com exames médicos semestrais);
- Utensílios de mesa para os alunos e utensílios de cozinha para o preparo da alimentação;
- Equipamentos de cozinha (fogão, geladeira, etc.);
- Manutenção dos equipamentos de cozinha;
- Mobiliários para cozinha e despensa;
- Reformas e adaptações da cozinha e despensa;

Na produção indireta conveniada, a Secretaria de Gestão fornece os insumos para produção da alimentação nas creches conveniadas junto à Secretaria de Educação, que é responsável por firmar convênios entre entidades de ensino e firmas de produção de alimentos. No modelo de produção indireta conveniada, não existe ação da Prefeitura na produção da alimentação, embora seja previsto apoio técnico das nutricionistas da Prefeitura.

3. CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

Draibe (2007) questiona a existência de um Estado de Bem-Estar Social de fato no Brasil, afirmando que, em busca de um Estado de Bem-Estar Social, pautou-se as recentes reformas do Estado pelas quais foi submetida a gestão pública brasileira.

A partir da década de 1980, há grande interesse do Estado em transformar o serviço público em uma ferramenta mais racional e condizente com a estrutura social à qual se reporta, dada a ocorrência da redemocratização, buscando-se transformar a prestação de serviço em direito do cidadão e, assim, assumir papel de maior responsabilidade e capacidade de *accountability*. No entanto, a administração pública pode se deparar com três problemas: alta demanda por serviços públicos, alto custo para financiar as prestações de serviços e falta de controle de seus respectivos resultados. (VAZ, 2006). Assim, de acordo com Draibe, *“um novo modelo de desenvolvimento [é necessário] para equacionar de modo mais progressista a relação entre crescimento econômico, progresso social e democracia”*. (DRAIBE, 2007: 28).

Diante de tais questões, o Estado inicia a busca por formas diferenciadas de prestação de serviços, a partir de uma espécie de núcleo gerencial que, por motivos de dinâmica interna da estrutura estatal, prestam serviços de forma mais flexível, organizando estruturas burocráticas descentralizadas em prol de serviços mais eficientes e controlados para promover a eficácia das políticas públicas.

A alimentação é um item essencial na pauta da saúde coletiva. Os produtos alimentícios gerados pelo mercado podem, de acordo com o nível de preço, impedir que a população de baixa renda tenha acesso a tais bens. A definição de falhas de mercado, de acordo com Rezende (2006), assume que há um descompasso entre necessidade de consumo, produção e possibilidade de aquisição, de acordo com a renda.

As falhas de mercado reduzem a eficiência na operação dos mercados e a equidade na distribuição de renda. Assim, embora os produtos alimentícios sejam produzidos e distribuídos pela iniciativa privada, o Estado precisa intervir com políticas redistributivas capazes de diminuir o impacto da desigualdade na distribuição da renda, possibilitando à população a aquisição do bem, gerando externalidades positivas.

“Vários fatores contribuíram para a maior visibilidade [da área de políticas públicas] em países como o Brasil. O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o conhecimento sobre o desenho, a implementação e o processo decisório das

políticas públicas ganhou maior importância e visibilidade. O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto.

Assim, alguns governos passaram a condicionar suas políticas públicas ao cumprimento do ajuste fiscal e do equilíbrio orçamentário entre receita e despesa, restringindo, de certa forma, a intervenção do Estado na economia e transformando as políticas sociais de universais em focalizadas. Essa agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias como a América Latina.

O terceiro fator, mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, é que na maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar, minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.” (SOUZA, 2007: 65).

A pauta atual de pesquisa em políticas públicas tem buscado adicionar a análise da produção dos governos, ou seja, o resultado institucional às demandas, como questão central de pesquisa no âmbito do setor público. O programa de merenda escolar encaixa-se no perfil de “bens meritórios” que, conceitualmente, significa que a produção do bem (alimentação) motiva e reconhece a necessidade de intervenção estatal para administrar os impactos positivos advindos de tal política pública sobre a sociedade (REZENDE, 2006). Assim, a análise do programa de merenda escolar torna-se ainda mais relevante, pois constitui uma das principais políticas públicas de bem-estar social, onde o Estado, no caso, o ente municipal, estabelece as diretrizes, formulando, implementando e avaliando o programa, que é executado de forma terceirizada. O programa municipal de merenda escolar assume importância e complexidade ímpares através dos aspectos culturais, históricos e sociais sob os quais é implementado, através dos elementos da formação de uma educação alimentar de sua população que é capaz de desenvolver ou criar hábitos saudáveis ou prejudiciais à saúde durante gerações.

3.4. A Reforma do Estado

A análise do modelo de gestão pública e possibilidades administrativas disponíveis aos serviços públicos no Brasil deve ser baseada no estudo das instituições herdadas e desafios à implementação de uma nova mentalidade no serviço público. Assim, pode-se

avaliar os limites da administração pública em sua aplicação de técnicas e procura de eficiência.

Dada a máxima “*a demanda sempre será maior do que a oferta*”, ao analisar que os gastos sociais são oriundos dos orçamentos públicos, via tributação, há necessidade de expandir a oferta de serviços sociais sem perda de suas garantias de qualidade e equidade. Dentro de tal contexto, o crescimento populacional exerce pressão para maior oferta de serviços públicos (no caso da merenda escolar, o número de novos alunos que ingressam no sistema de ensino público, concomitantemente ao maior número de vagas oferecidas pela política educacional, exercem pressão para maior oferta do serviço de merenda). De modo global, o aumento populacional e a busca por uma maior aproximação da administração com o cidadão (beneficiário, usuário) resulta na proposta de Reforma do Estado de 1995 (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A Reforma do Estado pode ser analisada através de dois planos: o plano econômico (SALLUM JR., 2003) e o plano da redemocratização (RIBEIRO, 2002; VAZ, 2006). Cabe ressaltar que o Estado brasileiro ocupa o papel de orientador da sociedade e modulador do desenvolvimento nacional, ou seja, na maioria dos momentos de crise e fenômenos sociais e políticos, o conceito de Estado é repensado quanto ao seu papel, seu poder e sua integração à sociedade e ao modo de produção capitalista vigente. Sob o aspecto econômico, a reforma do Estado é apresentada como uma questão de sobrevivência do seu papel estratégico na sociedade e na construção do capitalismo industrial, assim, a reforma é engatilhada pela crise do Estado brasileiro durante a década de 1980 (SALLUM JR., 2003).

O Brasil, até a década de 1980, dependia de fluxos de empréstimos internacionais para o equilíbrio da balança comercial. Após a moratória mexicana, em agosto de 1982, houve uma onda de descrédito em relação à América Latina que afetou a capacidade de pagamento da dívida externa do Brasil e o financiamento de políticas sociais, resultando na contenção dos gastos público de forma ortodoxa.

Desde então, há questionamentos quanto à tomada de decisão sobre terceirização dos serviços públicos, pois inicia-se uma preocupação – influenciada por diversos atores políticos e acadêmicos – quanto à possibilidade de precarização do setor público e redução do papel do Estado frente à sociedade. Por outro lado, surgem novos atores sociais em defesa da terceirização, via reforma do Estado.

Iniciativas em prol da reforma estatal têm sido aplicadas desde a Constituição de 1988, de forma que os fins de racionalização no uso dos recursos, responsabilidade pública e

universalidade de direitos sejam efetivamente alcançados na esfera pública. Dentre as principais iniciativas, a terceirização surge como ferramenta que busca promover uma ideologia de eficiência, por meio da qual pode-se obter redução de custos, flexibilidade na implementação dos serviços públicos e aumento da qualidade do serviço.

A reforma gerencial implementada na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), via Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE) previa mudança para um modelo estrutural de gerência pública, baseado em modificações na estrutura do Estado pela transferência de parte dos serviços públicos para entidades não-estatais, assim como formação de um núcleo estratégico forte no governo e criação de agências reguladoras e executivas autônomas. Do ponto de vista gerencial, a reforma previa concessão de maior autonomia aos administradores públicos, devido à flexibilização administrativa, assim como maior responsabilização perante o núcleo estratégico e a sociedade.

“É um modelo estrutural porque, como veremos, não se limita a estratégias de gestão mas envolve mais do que mudanças organizacionais: implica mudanças na estrutura do Estado, porque envolve todo tipo de parcerias público-privadas, porque os serviços sociais e científicos que a sociedade exige que o estado forneça são terceirizados para organizações não estatais. É um modelo de gerência que é também um modelo de ‘governança’ porque envolve outros atores, além do próprio governo, no processo de governar.” (Bresser-Pereira, 2007).

A reforma gerencial visa tornar o serviço público mais dinâmico ao desatrelá-lo da rigidez burocrática pela nova forma de gestão proposta via governança e, assim, torná-lo mais capaz e eficiente. Deve-se perceber que, apesar da transferência de serviços públicos não-exclusivos do Estado para outras entidades, não há retirada do poder público em sua responsabilização frente à execução e qualidade dos serviços prestados, pois o agente público ou a entidade não-estatal deve sempre priorizar o atendimento ao cidadão como foco de suas ações, tornando-se responsivo perante a sociedade.

Assim, a reforma gerencial incita uma descentralização dos serviços, permanecendo a formulação de políticas públicas a cargo do poder público e sendo a execução descentralizada.

Os quatro tipos de organizações, conforme proposto por Bresser-Pereira (1998), teriam, cada uma delas, papel importante na nova estruturação. Assim: 1- propriedade estatal:

responsável pelas atividades exclusivas do Estado, sendo a formulação de políticas através das Secretarias e a implementação através das agências; 2- propriedade pública não-estatal: oferta de serviços sociais e científicos através das organizações sociais, além de desempenhar organizações de defesa de interesses públicos; 3- propriedade corporativa: defesa dos interesses de suas corporações, como sindicatos e associações; 4- propriedade privada.

“As atividades exclusivas do estado, envolvendo o uso do poder do estado e a formulação de políticas, serão realizadas pelas secretarias ou departamentos no núcleo estratégico do governo, onde políticos e servidores públicos de alto escalão trabalham em conjunto. A implementação de políticas que ainda envolvem o poder do Estado serão de responsabilidade de agências executivas e reguladoras administrativamente autônomas.... A organização do estado terceirizou apenas o fornecimento de serviços e manteve a responsabilidade por seu financiamento e desempenho.”(Bresser-Pereira, 2007)

Quanto ao aspecto gerencial, o escopo é tornar a administração mais flexível e elevar a motivação dos administradores públicos. Em tal direção, o projeto prevê administração por resultados, competição administrada e responsabilização social, tendo como enfoque o interesse público.

No poder público, o Estado de Bem-Estar Social tornava-se oneroso demais ao governo, de forma que recorria-se sempre à elevação da tributação para sobrevivência, sem melhoria de forma eficaz à contrapartida, o que resultou em insatisfação dos cidadãos perante o papel do Estado e crise do aparelho estatal.

A razão de tamanho descrédito reside no mau funcionamento do Estado e incapacidade progressiva de implementação de políticas públicas essenciais. Pode-se afirmar, então, que, desde a década de 1980, o aparelho estatal ficou a reboque das circunstâncias, sendo que o discurso predominante começou a enfatizar o “Estado Mínimo” e a sobrevalorização das soluções de mercado. Consolida-se tal mentalidade no ‘Consenso de Washington’, que propiciou uma nova visão do papel do Estado, baseando-se no princípio de que o Estado é, em essência, problemático, e a ação estatal é estruturalmente ineficiente e incerta na geração de bem-estar social. Tal ideologia produziu iniciativas de reforma estatal com algumas características em comum: soluções em busca de problemas não definidos *a priori*, algumas delas condicionantes da estabilidade econômica que foram estabelecidas com nenhuma ou limitada participação da população, o que provocou a rejeição de segmentos vitais à sua implementação; e pressupunham exemplos concretos de implementação que legitimariam as concepções.

4. A TERCEIRIZAÇÃO

A terceirização surge como ferramenta de auxílio às organizações para concentrar seu empenho nas atividades básicas especializadas necessárias ao desenvolvimento e manutenção de uma política pública baseadas em atividades-meio e atividades-fim marcadas por especificidades. É entendida como modernização no sentido de diminuição de custos e acompanha o processo de modernização do capitalismo que gera novas formas institucionais de aumento do capital.

Assim as forças da modernidade, a crescente demanda por serviços públicos, o aumento dos gastos de um 'Estado de Bem-Estar' brasileiro, e as forças de democratização, focalização e universalização pelas quais deveriam ser caracterizadas as intervenções estatais deram suporte ao acolhimento da prática da terceirização.

De acordo com Saraiva (2004), a terceirização já ocorria internacionalmente desde as décadas de 1950 e 1960, mas somente na década de 1970 expande-se e ganha visibilidade no mundo, principalmente no interior dos ambientes fabris. Na década de 1980, a terceirização adquire maior relevância, especialmente dentro das políticas do próprio Estado. Tal força manifestou-se, sobretudo, nas políticas neoliberais adotadas por Margaret Thatcher (1979-1990), na Inglaterra, e Ronald Reagan (1981-1988), nos Estados Unidos. As políticas adotadas eram favoráveis a um estado mínimo, desestatização, descentralização e abertura comercial. A principal justificativa às políticas neoliberais residia na afirmação de que reduziriam os gastos públicos em relação à arrecadação, sendo necessário manter a eficiência dentro da gestão pública.

No Brasil, a terceirização também já ocorria nas décadas de 1950 a 1980, mas ganhou importância somente na década de 1990 (KIAN: 2006; GONÇALVES: 2007).

Agregado aos problemas brasileiros, o contexto econômico mundial comprometia a ordem fiscal, sendo que a maioria dos estados apresentava déficits que ameaçavam pagamentos de salários do funcionalismo público, o que incentivou a argumentação em prol da necessidade de reformas estruturais no Estado, como privatizações dos bancos e empresas estatais, com objetivo de geração de fundos para efetuação dos pagamentos das dívidas. O papel do Estado na economia mudou, passando de um Estado empreendedor, que procurava impulsionar o desenvolvimento econômico, para um Estado regulador e fiscal da economia, sendo prioridade a busca da eficiência, com o mercado substituindo o Estado na execução de diversas atividades.

Em tal contexto de crise financeira e fiscal, o Estado brasileiro não conseguiu colocar em prática as políticas de bem-estar social contidas na recentemente implementada Constituição Federal de 1988. O baixo crescimento econômico e o descontrole inflacionário impossibilitaram ao Estado o saneamento de suas dívidas e satisfação das demandas dos cidadãos, dada a obrigatoriedade de medidas de controle dos gastos públicos, a fim de torná-los mais eficientes.

Na década de 1990, a terceirização constitui-se em desdobramento de um processo de mudança maior: o novo modelo de produção *just-in-time*, que encontra na flexibilidade uma justificativa para diminuição dos custos com mão-de-obra, cuja consequência direta foi a criação de novas formas de exploração e precarização do trabalho, marcadas pela insegurança e instabilidade. Dentro do contexto de crise no Estado brasileiro, a terceirização impõe-se como uma alternativa de solução aos problemas enfrentados pelo Estado, através da proposta de reforma gerencial via Plano Diretor do Ministro da Administração Pública e Reforma do Estado, Bresser Pereira (1995-1998).

No que tange à normatização e à terceirização, há necessidade de instituição de um arcabouço legal à nova fórmula administrativa: i) Decreto-Lei 200/67, definindo que a execução material de atividades acessórias ao setor público deve ser, preferencialmente, realizada através de contratação de terceiros; ii) Lei nº 5.645/70, estabelecendo que as atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras semelhantes serão, também, de preferência, objeto de execução indireta; e iii) Lei n. 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), elencando o rol de contratação de serviços e qualificando suas contratações.

A partir do marco legal instituído, a administração pública tem adotado cada vez mais serviços terceirizados, sendo o ápice de tal tipo de execução devido à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF, embora não estimule, pode influenciar a terceirização, pois estabelece tetos de limite ao gasto com pessoal na administração pública (50% às Unidades Federativas – Estados e Municípios e 60% à União de suas receitas correntes líquidas). No entanto, a adoção de terceirização restrita a recursos humanos exige contabilização do valor do contrato terceirizado no cálculo. Assim, a maioria das terceirizações tende a contratar serviços. *“O intuito do legislador foi conter em parte as terceirizações realizadas pelo Poder Público com a função única e exclusiva de burlar a contabilização de despesas com pessoal no limite de gastos, para permitir apenas aquelas que efetivamente atendem ao interesse público”* (KIAN, 2006: 13).

Porém, ainda a própria deficiência legislativa acerca do assunto permite interpretações diversas.

O desafio da implementação da terceirização é apontar quais atividades devem ou não ser terceirizadas (FARIA, 2001). Portanto, são estabelecidos três parâmetros básicos para a terceirização:

- 1º. Proibida a terceirização de atividade-fim da administração pública, salvo nos casos de concessão (regulados pelo artigo 175 da Constituição e também na observação da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), mas é fato que não se pode delegar a outra iniciativa atividades que forma a razão de ser da administração pública, sendo que essa condição visa, também, evitar a contratação dos executores por modos diferentes do concurso público;
- 2º. Exerce regulamentação sobre as atividades-meio, exigindo que sejam executadas por um quadro de funcionários permanentes na organização, sendo sua função exatamente exercer tais atividades-meio que constituem o bojo que estabelece as atividades que imperam na razão de ser da organização;
- 3º. Uma das mais importantes refere-se ao poder de polícia do Estado, ou seja, o poder de regular, condicionar, punir (se necessário) e adequar, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, é “a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público” (DI PIETRO, 2002: 111).

A terceirização deve ser analisada como uma ferramenta administrativa. Além dos seus pontos positivos e negativos, fatores limitantes e avanços, há necessidade de avaliar a etapa de compreensão das oportunidades e riscos advindos da terceirização.

Assim, na gestão pública, deve haver um entendimento sobre: i) o novo modelo de Estado em construção (ideologias, eficiência, eficácia, efetividade, descentralização, redução de custos, reforma do Estado, governo eletrônico, transparência, participação); ii) os conceitos básicos sobre terceirização (serviços públicos, capacitação da iniciativa privada em prestar um serviço estatal, princípios da administração pública); iii) a governança pública (o órgão está preparado para desenvolver parcerias?, compartilhar informações?, expor ‘estratégias’ a terceiros?, apenas gerenciar e transferir atividades-

fim?); e; por fim, iv) o comprometimento da alta administração e baixo escalão no serviço a ser terceirizado.

Após o entendimento, vem a etapa de identificação das necessidades do órgão público, pois, antes de usar a ferramenta administrativa de terceirização, é necessário identificar o custo da mudança para implementação da terceirização, assim como avaliar outras possibilidades alternativas existentes e delimitar os objetivos a serem alcançados com a terceirização.

A possibilidade de repassar atividades periféricas especializadas a outros entes administrativos é uma grande vantagem para administração pública, seja nas atividades de apoio ou sublocação de mão-de-obra, mas podem ocorrer dificuldades de integração e aceitação das mudanças em determinadas realidades organizacionais.

Devido às mudanças derivadas dos processos de reforma do Estado e terceirização de serviços públicos, há necessidade de mudanças na própria composição estatal. Assim, cabe ao Estado ser agente regulador e fiscalizador das políticas públicas submetidas a tais modificações, sendo necessário compor um quadro funcional capaz de atender à nova demanda de serviços estatais: execução contratos, capacidade avaliativa das necessidades dos serviços públicos, verificação e monitoramento dos serviços prestados, observação do interesse público e alocação adequada de verbas.

No entanto, a administração pública não apresenta um número suficiente de profissionais com habilidades necessárias dentro dos quadros funcionais públicos, assim, é importante que haja investimento de recursos para profissionalização dos gerentes públicos, a fim de capacitá-los para novas habilidades administrativas necessárias dentro da atual perspectiva da gerência pública. Ou seja, torná-lo apto para assumir novas responsabilidades como gestor público no contexto determinado pela reforma estatal.

4.5. A terceirização na merenda escolar

De acordo com o relatório de gestão da Secretaria Municipal de Gestão (2007), a Secretaria Municipal de Abastecimento apresentava um desempenho insatisfatório nos programas que gerenciava, transformando-se em uma central de compras sem a devida projeção logística, causando ineficiência estrutural. Em 2005, com a publicação dos decretos número 45.683 (01/01/2005) e 45.810 (01/04/2005), o programa de merenda

escolar no município de São Paulo é reconhecido como política de abastecimento e suprimentos, vinculado à Secretaria Municipal de Gestão, devido à sua competência de gerenciar projetos logísticos na prefeitura de São Paulo.

Assim, a Secretaria de Gestão ficou incumbida das atividades e funções relativas à contratação da merenda escolar terceirizada, passando a desenvolver e executar os Programas de Alimentação destinados à rede municipal de educação.

O programa de merenda escolar instalou-se como uma atividade de gestão de bens, suprimentos e serviços da prefeitura de São Paulo, reafirmando a visão institucional do programa como atividade burocrática. O discurso institucional do programa de merenda escolar como política de gestão, sem vínculo com a política educacional, comporta a questão da contratação e aquisição do serviço por meio de processo de licitação pública, principal característica gerencial da Secretaria Municipal de Gestão.

O Programa de Alimentação Escolar desenvolvido pela PMSB é uma das políticas públicas mais antigas do país, completando 73 anos de existência em 2008. A merenda escolar de São Paulo é um dos maiores programas públicos municipais do Brasil, atendendo, entre unidades educacionais com “auto-gestão”, unidades conveniadas e unidades com serviço terceirizado, cerca de 1.200.000 alunos, fornecendo mais de 1.600.000 refeições diárias, o que equivale a alimentar diariamente quase 15% da população estimada no município de São Paulo, segundo o censo realizado em 2000 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (PREFEITURA, 2007).

A terceirização de serviço de nutrição e alimentação escolar na Prefeitura Municipal de São Paulo vem ocorrendo gradativamente desde 2001. Em 2007, segundo relatório da Secretaria Municipal de Gestão, são fornecidos diariamente cerca de 640.000 refeições por dia em escolas e creches municipais via serviços contratados, sendo o restante do fornecimento em unidades diretas e conveniadas.

Portanto, o processo de terceirização impacta em vários segmentos, como, por exemplo, o setor de alimentos institucionais, o mercado de serviços e o setor sindical. A terceirização da merenda escolar foi instituída devido à constatação dos seguintes problemas (PREFEITURA, 2007):

- Mão-de-obra operacional em número reduzido, não-especializada e/ou com baixa instrução;

- Transporte de congelados em veículos não apropriados;
- Armazém com problemas de infra-estrutura, carecendo de reformas;
- Ataques constantes de pragas urbanas aos gêneros alimentícios;
- Controle deficiente da qualidade dos alimentos.

A terceirização surge como possibilidade administrativa de melhoria dos pontos de deficiências do serviço de merenda escolar, seguindo as seguintes premissas:

- Redução de custos;
- Redução do armazenamento desnecessário de estoques;
- Redução de desperdício;
- Melhoria do atendimento às unidades;
- Melhoria do controle de qualidade;
- Atendimento às legislações vigentes.

Com o objetivo de viabilizar maior eficiência no Programa de Alimentação Escolar às unidades educacionais com dificuldades estruturais diversas (falta de mão de obra, equipamentos e/ou, utensílios; reforma; etc.), o contrato para a prestação terceirizada da merenda escolar também ocorre como forma de promover a saúde da população infantil atendida, suprimindo suas necessidades nutricionais durante o período de permanência na unidade educacional e favorecendo a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Assim, há a contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de preparo e distribuição de alimentação escolar, com exigência do fornecimento de:

- Todos os gêneros alimentícios e demais insumos, na quantidade necessária ao pleno atendimento dos serviços, com a distribuição nos locais de consumo;

- Utensílios, equipamentos, mobiliários, e quaisquer outros elementos porventura requeridos, na quantidade necessária ao pleno atendimento dos serviços;
- Logística, supervisão e mão de obra;
- Prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva dos equipamentos e utensílios.

A empresa deve realizar, caso seja necessário à viabilização do serviço, mediante prévia autorização, reformas, reparos e adaptações nas unidades onde ocorre a prestação do serviço, por sua exclusiva conta e risco, as quais serão incorporadas ao patrimônio municipal. A subcontratação é autorizada apenas na provisão do serviço de mão-de-obra e fornecimento de pães e bolos.

Na questão do planejamento dos cardápios, a composição é estabelecida pelo Setor Gestão de Terceirizadas (SGT), de acordo com parâmetros indicados no edital (tipos e qualidade dos alimentos, frequência, porcionamento), e deve ser estritamente cumprida pelas empresas contratadas.

Na questão da alimentação, o porcionamento dos alimentos nas unidades com serviço terceirizado é semelhante ao porcionamento efetuado nas unidades com serviço direto e constam do manual de orientação sobre merenda escolar da prefeitura.

O novo cenário de terceirização resultou na Portaria Intersecretarial nº 01/SEMAB - SME/2001, onde há vinculação da responsabilidade de acompanhamento e fiscalização da merenda escolar terceirizada à direção das unidades atendidas, que, entre outras atividades, devem informar por escrito:

Ao SGT quinzenalmente, sobre a(s):

- Medição do serviço, referente à totalidade de refeições efetivamente servidas;
- Eventuais ocorrências na prestação do serviço, que possam sujeitar a empresa à penalidades contratuais.
- Manter diariamente um funcionário acompanhamento a medição do serviço, inclusive no período de férias.

À Empresa, com antecedência mínima de 48 horas, sobre a data da dispensa das aulas, que implique na não execução do fornecimento de alimentação ou significativas diminuições e anualmente, no início do ano letivo, sobre o cronograma anual contendo, feriados, passeios e atividade a serem realizados fora das dependências da unidade escolar.

Através da medição de resultados, é gerada a solicitação do pagamento do serviço prestado pela empresa. Ainda sob tal aspecto, existe uma questão relevante quanto à possibilidade de repetição da alimentação escolar pelo educando. Nas escolas municipais de ensino fundamental (EMEF), somente são consideradas para fins de remuneração repetições quando as refeições forem servidas completas (a totalidade dos itens que compõem o cardápio), nos casos das unidades em centros de educação integrada (CEI) e escolas municipais de ensino infantil (EMEI), não são contabilizadas (e pagas) as repetições de refeição. No entanto, não significa que o aluno não pode repetir, somente que as repetições de refeição não são pagas pela prefeitura.

No entanto, a própria terceirização tem sofrido um processo sistemático de aperfeiçoamento e melhoria através das ocorrências e necessidades identificadas durante a gestão. Em 2004, foi elaborado um contrato que, pela primeira vez, converteu parte da gestão do programa de merenda escolar a terceiros, melhorando a contratação e promovendo um afastamento dos modelos existentes desde 2001, que apenas terceirizavam a parte logística da merenda.

O presente trabalho analisa dados referentes aos dois contratos de terceirização da merenda escolar existentes, nos quais é transferida às empresas a operação completa da política de merenda escolar, sendo denominados “contrato antigo” os contratos iniciados em 2004, tendo como objeto a prestação de serviço de alimentação à escolares, e denominados “contrato vigente” os contratos iniciados em 2007, com mesmo objeto e mudanças na forma de fiscalização do município quanto à gestão da merenda via empresa.

Em comparação ao contrato antigo o contrato vigente foi reformulado devido à existência de falhas quanto à previsão de um modelo adequado de gerenciamento e fiscalização da merenda escolar terceirizada no modelo anterior, de acordo com o relatório de gestão: *“...não estabelece, por exemplo, padrões mínimos de qualidade dos insumos verificáveis pela fiscalização direta ou indireta. É um esquema logístico complexo, porque os cinco fornecedores atuam em toda a cidade, sendo comum que dois ou três fornecedores*

estejam em unidades do mesmo bairro ou região. Também é comum a convivência de uma unidade com merenda direta ao lado de outra com merenda terceirizada. (PREFEITURA, 2007: 47).

4.5.1. O “contrato antigo”

O denominado “contrato antigo” teve processo de licitação referente a dois objetos: fornecimento de alimentação escolar para creches (CEI) e fornecimento de alimentação escolar para ensino infantil e fundamental (EMEI e EMEF), de forma que o desenho institucional para prestação de serviço foi distinto para cada tipo de unidade escolar, distinguindo a gestão de merenda direcionada às creches em relação às demais unidades.

O contrato de alimentação para creches teve seu período de vigência iniciado em 16 de agosto de 2004 e encerrado em 10 de julho de 2007, sendo as seguintes empresas e respectivos contratos vigentes no período:

- EMPRESA 1 - Contrato nº 352/SEMAB-DAS/2004;
- EMPRESA 2 - Contrato nº 354/SEMAB-DAS/2004;
- EMPRESA 3 - Contrato nº 355/SEMAB-DAS/2004;
- EMPRESA 4 - Contrato nº 356/SEMAB-DAS/2004;
- EMPRESA 5 - Contrato nº 353/SEMAB-DAS/2004.

Em 2004, a gestão da merenda escolar cabia à extinta Secretaria Municipal de Abastecimento, que centralizou e geriu os contratos na época. No contrato com o objeto de alimentação para escolas tipo EMEI e EMEF, o período de vigência foi de 01 de junho de 2004 a 09 de julho de 2007, sendo as seguintes empresas:

- EMPRESA 1 - Termo de Contrato nº 208/SEMAB-DAS/2004;

- EMPRESA 2 - Termo de Contrato nº 210/SEMAB-DAS/2004;
- EMPRESA 3 - Termo de Contrato nº 211/SEMAB-DAS/2004;
- EMPRESA 5 - Termo de Contrato nº 209/SEMAB-DAS/2004.

No total, as empresas foram distribuídas com o seguinte número de unidades escolares (Tabela 1):

Tabela 1: Distribuição de unidades escolares entre empresas de terceirização de serviços de merenda escolar, segundo contrato antigo. São Paulo, 2004.

Empresa	Total
EMPRESA 1	118
EMPRESA 2	71
EMPRESA 3	101
EMPRESA 4	51
EMPRESA 5	134
TOTAL UE	475

Fonte: SEMAB/PMSP (2004).

Cinco fornecedores produziam a merenda em 475 unidades escolares, sem área de atendimento definida. Ou seja, em uma mesma região havia duas ou três empresas contratadas para atendimento de merenda das escolas.

Os cardápios não eram unificados, ou seja, cada tipo de merenda apresentava um tipo de cardápio e as falhas do contrato dificultavam a fiscalização do cumprimento do serviço. Não havia exigência quanto à origem dos produtos, por exemplo.

O contrato gerado demonstrou que existia um distanciamento em relação à merenda direta, referente à formulação do objetivo da merenda escolar. Outra questão importante é que o contrato foi elaborado para pagamento da merenda por número de unidades escolares servidas, não existindo pagamento por número de refeições consumidas pelos

alunos da rede pública, o que causou uma distorção pela ausência de diferenciação de faixas etárias no estabelecimento do preço dos alimentos servidos às creches.

O plano alimentar no contrato também apresentava problemas quanto à frequência necessária de oferta de determinados tipos de alimentos na merenda escolar, assim como quanto à determinação da qualidade de tais alimentos. Além disso, alguns tipos de penalidades passíveis de aplicação não estavam previstas nos contratos.

4.5.2. O “contrato vigente”

A prestação do serviço de alimentação escolar regida pelo contrato vigente foi implantada pela Secretaria Municipal de Gestão desde 10 de julho de 2007, iniciando um novo modelo de gestão indireta através dos seguintes contratos firmados:

- EMPRESA 1 - Termo de Contrato nº 121/SMG/2007;
- EMPRESA 2 - Termo de Contrato nº 122/SMG/2007;
- EMPRESA 3 - Termo de Contrato nº 124/SMG/2007;
- EMPRESA 4 – Termo de Contrato nº 120/SMG/2007;
- EMPRESA 5 - Termo de Contrato nº 119/SMG/2007;
- EMPRESA 6 – Termo de Contrato nº 123/SMG/2007.

No novo modelo, foram definidos seis lotes, cada qual referente a regiões específicas, sendo realizada licitação na modalidade pregão para cada lote com contratos melhor definidos e capacidade de fiscalização ampliada (Tabela 2). Anteriormente ao pregão, o edital foi colocado em consulta pública.

Tabela 2: Distribuição de escolas segundo lote, região e empresas de terceirização de serviços de merenda escolar, segundo contrato antigo. São Paulo, 2007.

Lote	Região da Cidade	Empresa	Total
1	Butantã – Campo Limpo	EMPRESA 5	161
2	Santo Amaro Capela do Socorro	EMPRESA 4	107
3	Pirituba/Jaraguá – Freguesia do Ó	EMPRESA 1	131
4	Guaianazes – São Miguel Paulista	EMPRESA 2	133
5	Jaçanã/Tremembé – Ipiranga	EMPRESA 6	164
6	Itaquera – São Mateus - Penha	EMPRESA 3	158
TOTAL DE UNIDADES ESCOLARES ATENDIDAS			854

Fonte: SMG/PMSP (2007).

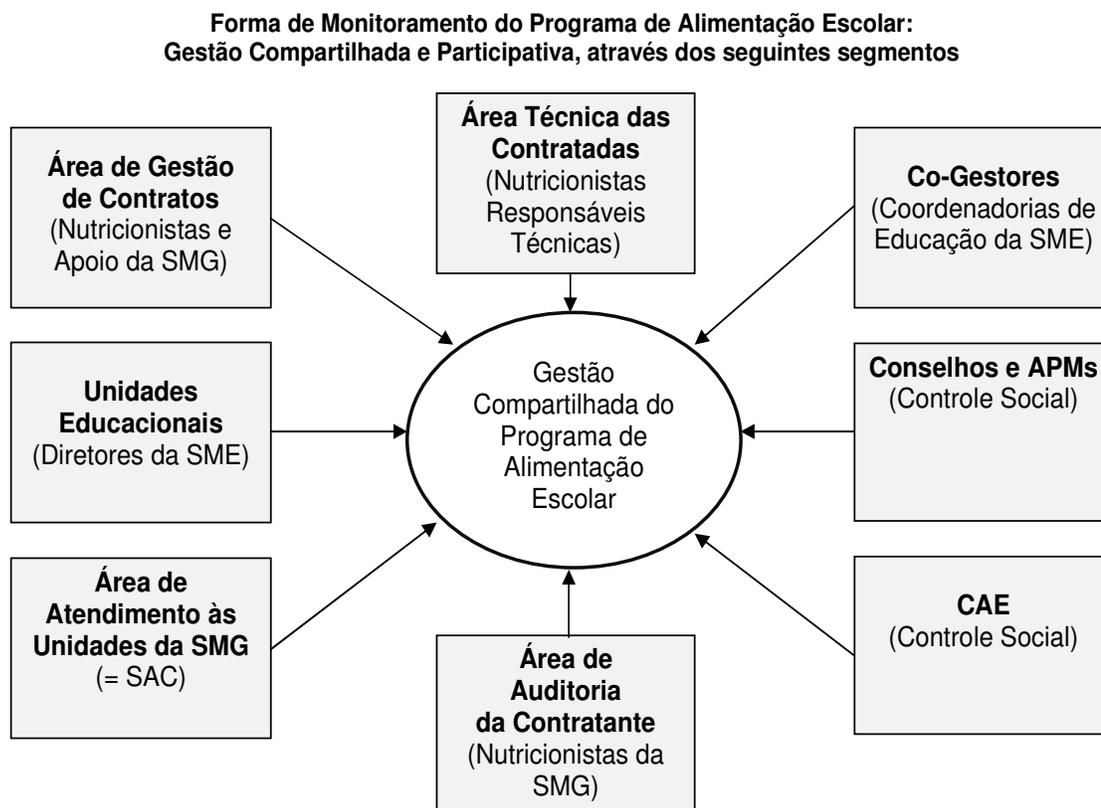
O novo modelo de contrato buscou resolver algumas distorções em relação ao antigo:

- Eliminação do distanciamento de composição em relação à merenda direta;
- Redefinição do pagamento por número de refeições, eliminando-se contratos definidos por número de unidades;
- Introdução da diferenciação por faixa etária nos contratos referentes às creches (por exemplo, segundo o contrato antigo, o serviço de fornecimento de cinco mamadeiras tinha preço idêntico ao serviço de fornecimento de cinco refeições completas);
- Eliminação de distorções em planos alimentares com relação à frequência e qualidade dos alimentos;
- Previsão contratual de penalidades para problemas no fornecimento de refeições;
- Redistribuição dos contratos por região, de forma a eliminar confusão e ineficiência na provisão serviço de merenda escolar.

4.5.2.1. Sobre a forma de controle do contrato vigente

O Programa de Alimentação Escolar foi desenvolvido e aperfeiçoado pela Prefeitura Municipal de São Paulo para que o contrato vigente seja acompanhado através de modelo democrático e participativo, denominado de gestão compartilhada, esquematizado a seguir (Figura 1), que também constou do edital dos contratos, de forma a tornar transparente os instrumentos de gestão:

Figura 2: Esquema ilustrativo da gestão compartilhada na merenda escolar do município de São Paulo. São Paulo, 2007.



Fonte: SMG/PMSP (2007).

A gestão compartilhada surge como proposta institucional para atender às diretrizes e objetivos do Programa de Alimentação Escolar, assim como diretrizes instituídas pela Portaria Interministerial n° 1010, de 08/05/2006, do Ministério da Saúde e Ministério da Educação, de forma a promover uma alimentação saudável no ambiente escolar pelo comprometimento de todas instâncias institucionais, públicas e privadas, ligadas ao desenvolvimento do Programa.

Ressalta-se que há necessidade de estabelecimento da gestão compartilhada na cidade de São Paulo devido à desvinculação do programa de merenda escolar da secretaria municipal de educação, o que o tornou, desde então em um programa formulado particularmente como política de abastecimento.

Embora a gestão compartilhada do Programa de Alimentação Escolar seja uma ferramenta gerencial utilizada para consolidação de medidas desenvolvidas para gestão de contrato da merenda desde 2005, tal modelo somente foi institucionalizado formalmente em 2007, através da instituição do novo contrato de terceirização da merenda escolar e publicação de atos normativos desenhando o modelo.

Buscou-se melhorar as perspectivas de cumprimento dos resultados esperados do processo de terceirização através da gestão compartilhada dos contratos de serviço de alimentação escolar, criando paradigmas de gerenciamento eficiente e eficaz na gestão da política pública de merenda escolar, via participação de cada agente no processo de gestão e compartilhamento coletivo da responsabilidade.

A gestão compartilhada é a integração de vários segmentos que passam a participar das ações gerenciais, cada qual em seu âmbito de atuação, e interagir para a consecução de um objetivo comum.

O êxito da gestão compartilhada depende da fluência de informações no interior do sistema de gestão entre os segmentos participantes, proporcionando rápida compreensão dos procedimentos, coerência das ações de monitoramento, rápida promoção dos ajustes em caso de ocorrências leves, apoio mútuo entre participantes da gestão compartilhada, rápido *feedback* entre todos e planejamento de medidas visando a melhoria do processo de gestão.

O modelo de gestão compartilhada deve ser implementado através do aprendizado institucional na gestão de um projeto de terceirização para merenda escolar, pois há redução das chances de êxito da terceirização caso o edital e contrato sejam mal articulados.

A gestão compartilhada prevê a descentralização das ações estratégicas de acompanhamento e controle do Programa de Alimentação Escolar, criando condição institucional facilitadora para gestão da merenda escolar, de forma que diversos segmentos e profissionais são responsáveis pelas atividades de controle e acompanhamento do serviço de nutrição e alimentação, estimulando o controle mútuo entre instituições envolvidas no processo de gestão e provisão do serviço público, o que transforma o modelo em uma importante ferramenta para promover e mensurar a eficiência e eficácia do Programa de Alimentação Escolar (Quadro 1).

Quadro 1: Rede de participantes da gestão compartilhada e gestão de contratos de serviço do Programa de Alimentação Escolar da Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo, 2007. (continua).

Participantes	Responsáveis	Definição da Competência	O que Define	Forma de Atuação
SME Secretaria Municipal de Educação	Diretores das Unidades Educacionais.	Decreto Municipal nº 29.692, de 23 de abril de 1991.	Responsabilidades das chefias das unidades que recebem merenda escolar ou gêneros alimentícios.	Cada diretor é responsável pelo acompanhamento diário do Programa de Alimentação Escolar no âmbito da sua unidade.
		Portaria Intersecretarial nº 001 SEMAB - SME, de 21 de julho de 2001.	Define responsabilidades da direção das unidades educacionais com serviço de alimentação terceirizado.	Cada diretor é responsável pelo acompanhamento diário serviço de alimentação terceirizado no âmbito da sua unidade.
	Professores (docentes)	Lei Federal nº 9394, de 20/12/96 (Art. 13). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.	Define que haja participação dos professores na elaboração da proposta pedagógica que será por ele desenvolvida.	Desenvolver projetos pedagógicos sobre educação nutricional, sob a orientação de nutricionistas da SMG, visando motivar e estimular o aluno na formação de um comportamento alimentar saudável.
	Co-Gestores do Programa de Alimentação Escolar.	Portaria Intersecretarial SMG-SME, que será publicada em breve.	Define as responsabilidades dos Co-Gestores vinculados à cada Coord. Educação.	Cada Co-Gestor é responsável pelo acompanhamento sistemático do Programa de Alimentação Escolar no âmbito da sua C.E.
SMG Secretaria Municipal de Gestão.	Setor de Supervisão.	Resolução nº 358/2005 CFN/FNDE, pertinente à atuação do profissional do Nutricionista em Progr. Alim. Escolar.	Define as competências e habilidades do Nutricionista.	Visitas técnicas à rede educacional.
	Setor Gestão de Terceirizadas.	Função de gerenciamento do contrato estabelecido por Editaliedade.	Atividades inerentes ao gerenciamento do contrato.	Inspeções na rede educacional com serviço de alimentação terceirizado.
		Função de gerenciamento do contrato	Atividades inerentes ao gerenciamento do contrato.	Contato rotineiro com os segmentos participantes da gestão compartilhada; Normatização das atividades, monitoramento do contrato e manifestação quanto a aplicação de penalidade.

Quadro 1: Rede de participantes da gestão compartilhada e gestão de contratos de serviço do Programa de Alimentação Escolar da Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo, 2007. (continuação).

Participantes	Responsáveis	Definição da Competência	O que Define	Forma de Atuação
Empresa	Nutricionista Supervisora	Contrato firmado com a SMG	Cláusula contratual define que a supervisão de toda a equipe de trabalho das empresas é realizada por Nutricionista, Responsável Técnica (RT) pela adequada prestação do serviço contratado.	Visitas técnicas rotineiras nas unidades com serviço de alimentação terceirizado, visando promover sua qualidade.
		Resolução CFN nº 218/99 Capítulo I - Artigo 1º	A Responsabilidade Técnica exercida pelo Nutricionista.	Compromisso profissional e legal na execução de suas atividades, visando a qualidade dos serviços prestados pela empresa junto ao município, no Programa de Alimentação Escolar.
		Resolução CFN nº 334/2004	Código de Ética do Nutricionista	Atuação dentro dos princípios éticos da profissão.
		Resolução CFN nº 358/05	Atribuições do Nutricionista no âmbito do Progr. Alim. Escolar	Atividades técnicas, Responsabilidade Técnica, Parâmetros para atuação.
CAE Conselho de Alimentação Escolar	Representantes do CAE.	Decreto Mun. nº 35.412, de 18/08/1995 (cria o CAE); Decreto Mun. nº 39.786, de 30/08/2000 (Reorganiza o CAE); Decreto Mun. nº 40.278, de 05/02/201 (Regimento)	Competências do CAE, que representa o controle social do Programa e do serviço contratado.	Visitas rotineiras às unidades e reuniões mensais.

Fonte: SMG/PMSP (2007).

Na gestão dos contratos, são desenvolvidas atividades por diversos servidores, como nutricionistas, profissionais da área administrativa, jurídica e contábil, a maioria do quadro permanente da municipalidade. Os responsáveis têm como finalidade:

- Participar das ações gerenciais, cada qual em seu âmbito de atuação;
- Interagir para consecução de um objetivo comum;
- Compartilhar coletivamente responsabilidades para tornar o processo de gestão mais eficaz.

Assim, as atividades do Programa de Alimentação Escolar e prestação dos serviços contratados são:

1. Diariamente acompanhadas pela direção das unidades educacionais, conforme disposto na Portaria Intersecretarial nº 05/SMG-SME de 14/09/2006 (que revogou a Portaria Intersecretarial nº 01/SEMAB-SME, de 21/07/2001, de semelhante teor), que trata da responsabilidade de cada uma das secretarias municipais quanto ao acompanhamento e controle dos serviços de alimentação contratados.

A direção também avalia, quinzenalmente, a prestação do serviço, através de um relatório quinzenal de medição inicial do serviço de nutrição e alimentação escolar, onde a diretora da unidade escolar preenche no relatório a quantidade de alimentação servida por faixa etária (CEI) ou por período (demais unidades escolares), junto ao número que serve como cálculo do pagamento das empresas terceirizadas segue uma pesquisa de satisfação, onde o diretor informa se o serviço foi prestado de forma satisfatória, sem ocorrência, ou satisfatória com ocorrência, ou ainda, insatisfatória.

Caso ainda exista uma ocorrência na prestação do serviço de alimentação, existe o Formulário Para Medir, Avaliar e Opinar Sobre a Prestação do Serviço de Nutrição e Alimentação Escolar (Anexo I), no qual a direção da unidade escolar pode avaliar os itens contratuais que a empresa deve cumprir.

Mediante a avaliação realizada, as empresas contratadas são submetidas a eventuais ajustes ou aplicações de penalidades pela SMG.

2. Diariamente monitoradas pelos Co-Gestores do Programa de Alimentação Escolar, cujas atividades também estão dispostas em Portaria Intersecretarial da Secretaria Municipal de Gestão e Secretaria Municipal de Educação nº 004/2006 (publicada no DOM de 14/09/06), que também avaliam quinzenalmente a prestação do serviço.

Em cada uma das treze Coordenadorias de Educação do município, há um servidor titular (e um suplente) designado para atuar como Co-Gestor no monitoramento, através do acompanhamento das atividades da direção das unidades.

3. Sistemáticamente monitoradas por Nutricionistas da Secretaria Municipal de Gestão (SMG), que visitam as unidades educacionais dentro de um plano de metas e realizam a auditoria dos contratos de serviço de alimentação contratado.

Caso os nutricionistas verifiquem alguma ocorrência na prestação do serviço, transmitem imediatamente relatórios (Anexo II) para a área de gestão de contratos, a fim de que adote prontamente providências a respeito, que vão desde acionar a empresa, concedendo-lhe prazo para adequar a prestação do serviço, até a suspensão de pagamento na data indicada, sujeitando-a a penalidade.

4. Sistemáticamente acompanhado por Estagiários de Nutrição contratados pela Secretaria Municipal de Educação (SME) e supervisionados pelos Nutricionistas da SMG, que também visitam as unidades educacionais, acompanham as atividades previstas nos contratos de prestação de serviço de alimentação, preenchem um *check-list* de avaliação e o encaminham para apreciação do Co-Gestor e Nutricionista.

Semanalmente, é realizada reunião nas Coordenadorias de Educação com presença das estagiárias, Co-Gestores e Nutricionista, a fim de avaliarem conjuntamente as atividades desenvolvidas.

5. Rotineiramente supervisionadas pelos Nutricionistas RTs (Responsáveis Técnicos) das empresas contratadas, que supervisionam o serviço executado em cada unidade educacional três vezes por semana.

Como responsáveis técnicos, os nutricionistas respondem de forma ética, civil e penal pelas atividades de nutrição e alimentação contratadas e desenvolvidas por si e outros profissionais sob sua subordinação, como auxiliares dos serviços de alimentação (“merendeiras”).

Assim, estão cientes de que são contratadas por empresas privadas para serem responsáveis por suas atividades de forma ética e legal, entre as quais:

- Avaliação pelos nutricionistas com função de gerência das empresas, que podem demiti-las, caso atuem em desconformidade com tais preceitos;
- Auditoria por colegas de profissão da área pública (SMG), que podem notificá-las junto ao conselho de ética do Conselho Regional de Nutricionistas da 3ª região (CRN.3) caso atuem em desconformidade com tais preceitos.

6. Sistemáticamente acompanhadas pelo Conselho de Escola e Conselho de Centro de Educação Infantil (creches) e Associação de Pais e Mestres (APMs).

Os Conselhos constituem colegiados com função deliberativa, responsável por defender os interesses dos alunos, inspirado nas finalidades e objetivos da educação pública do município de São Paulo.

As APMs são entidades sem fins lucrativos, com objetivo essencial de promover a integração da Escola, Família e Comunidade, respeitando as decisões do Conselho Escolar.

Uma das deliberações mais comuns de tais colegiados é opinar sobre o tipo de alimentação que os alunos devem receber no período de permanência na unidade (refeição ou lanche) e, caso a direção da unidade pretenda mudá-la, submete a proposta ao conselho, antes de encaminhá-la à SMG.

Logo, tendo em vista as características das atividades desenvolvidas pelos colegiados e sua ampla participação na vida da comunidade escolar, também representam um importante instrumento de controle social.

7. Sistemáticamente acompanhadas pelo CAE (Conselho de Alimentação Escolar), que atua como controle social, visitando as unidades educacionais dentro de seu plano de ação.

8. Acompanhadas pela área de gestão dos contratos de serviços de nutrição e alimentação escolar, da Secretaria Municipal de Gestão, da seguinte forma:
 - Diariamente: Através dos diversos canais de relacionamento (e-mail, telefone, telefax) disponibilizados para atender a Direção das Unidades, Co-Gestores, Nutricionistas Auditoras (que ficam em campo visitando as unidades), Nutricionistas gerentes das empresas e qualquer outro interessado em contatar a área de gestão de contratos da SMG para informar alguma ocorrência ou esclarecer dúvidas, que funcionam como uma Central de Relacionamento.

 - Sistemáticamente: Através de outros canais de relacionamento, como a:
 - a. Participação em:

Reuniões mensais com Co-Gestores da SME para avaliar a prestação do serviço e planejar as ações visando seu aprimoramento.

Reuniões mensais com Nutricionistas gerentes das empresas para avaliar a prestação de serviço e planejar as ações visando seu aprimoramento.

Reuniões mensais com Nutricionistas da SMG que auditam os contratos de prestação de serviços de alimentação escolar para avaliar

a prestação de serviço e planejar as ações visando seu aprimoramento.

Reuniões sistemáticas com Nutricionistas RTS para avaliar as dificuldades na prestação de serviço e planejar as ações, visando seu aprimoramento.

Reuniões com Conselho de Alimentação Escolar (CAE), sempre que requisitado pelo mesmo.

- b. Promoção de cursos e oficinas de formação com diretores das unidades educacionais.
- Sistemáticamente: Através dos instrumentos de gestão dos contratos, que alimentam um banco de dados, no qual são consolidadas as informações, gerados relatórios, os quais dão:
 - a. *Feedback* aos participantes da gestão compartilhada, visando nortear suas ações;
 - b. Base para que o gestor do contrato proponha a aplicação de penalidade à contratada.

Cabe salientar que a área de gestão de contratos tem como competência padronizar os procedimentos e implantar instrumentos e parâmetros, de forma que os colaboradores na gestão do contrato (gestão compartilhada) atuem de forma coerente e harmoniosa, com finalidade de obter resultados uniformes nas ações gerenciais e um gerenciamento ágil e eficiente. Cabe também à área disponibilizar materiais de orientação, tais como: manual, receituário e circulares, assim como informações sistematicamente atualizadas no site da SMG (http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/gestaopublica/merenda_legal).

Logo, mediante o monitoramento constante das atividades do Programa de Alimentação Escolar e prestação dos serviços contratados pelos servidores atuantes nos segmentos indicados, tem-se observado um resultado satisfatório no desempenho das empresas contratadas.

Portanto, as empresas terceirizadas são submetidas a permanente monitoramento pelos segmentos participantes da gestão compartilhada e o serviço de merenda escolar é permanentemente acompanhado pelos pais de alunos e comunidade escolar em geral, inclusive através de Conselhos de Escola e Centros de Educação Infantil.

Outro instrumento para acompanhamento da operacionalização da merenda escolar pelo serviço terceirizado é o cardápio da alimentação escolar, o qual é publicado no Diário Oficial da Cidade e disponibilizado no site da secretaria para conhecimento público.

5. METODOLOGIA

O trabalho fundamentou-se através de levantamento bibliográfico e revisão da literatura sobre os termos “merenda escolar”, “terceirização”, “concepções de práticas de planejamento” e “avaliação de projetos” nas bases de dados *Scielo* e *Dedalus* no período de 1988 até 2007.

Em seguida, buscou-se analisar relações entre terceirização de serviço público e implementação de políticas públicas, objetivando identificar metodologias que permitam avaliar diferenças entre modelos de implementação de serviço diretamente pelo Estado ou via terceirização. Por fim, avaliaram-se dados sobre o processo de terceirização da merenda escolar no município de São Paulo, verificando-se o cumprimento de aspectos relativos à gestão do serviço de merenda escolar, de acordo com dois diferentes modelos de contratação estabelecidos nos últimos cinco anos.

Foi realizada a coleta e organização de bancos de dados referentes à contratualização e operacionalização da merenda escolar no município de São Paulo junto à Secretaria Municipal de Gestão. Os dados foram utilizados na construção de indicadores sobre gestão do programa de merenda terceirizada segundo duas formas de contratação adotadas no município de São Paulo..

Os dados coletados e analisados são referentes às ocorrências que possibilitam multa às empresas contratadas, relacionadas à operacionalização da merenda escolar. As ocorrências são definidas como notificações de operações em desacordo com o contrato estabelecido, significando descumprimento do contrato estabelecido para a operacionalização da política de merenda escolar.

Entre as ocorrências, há classificação de grau de gravidade no descumprimento do contrato. Ocorrências de baixa gravidade resultam em geração de termos de ajustes de conduta (TAC), documentos oficiais legais que servem para orientar a empresa prestadora do serviço sobre algum tipo de irregularidade contratual na execução do serviço.

Ocorrências consideradas de alta gravidade resultam em elaboração de uma manifestação de defesa, documento que gera um processo jurídico na Secretaria Municipal de Gestão com objetivo de punir financeiramente a empresa quanto à falha contratual. A manifestação de defesa é notificada à empresa a irregularidade cometida e o prazo para protocolar uma defesa que justifique ou busque isentar a empresa quanto à infração junto ao órgão .

O banco de dados foi montado com base em informações sobre número de infrações por mês transformadas em manifestações de defesa emitidas pela SMG para cada empresa, número de unidades escolares originárias das infrações, número de dias úteis referente a cada mês de operação e, por fim, número total de unidades escolares atendida por cada empresa.

A partir do banco de dados, criaram-se indicadores-fim para efetuar as avaliações propostas no presente trabalho. O primeiro indicador é: número de operações por quinzena, que representa a quantidade de operações realizada pelas empresas durante uma quinzena de cada mês:

$$\text{Número de Operações}_Q = \text{Número Dias Úteis}_Q \times \text{Número de Unidades Atendidas}_Q$$

O segundo indicador refere-se ao percentual de unidades com infrações em relação ao total de unidades escolares atendidas (P% unidades_infrações), também medido quinzenalmente:

$$\text{P\% unidades_infrações}_Q = \frac{\text{Número de Unidades com Infrações}_Q}{\text{Número de Unidades Atendidas}_Q}$$

O terceiro indicador criado é referente ao percentual de infrações cometidas em relação ao total de operações (P% infrações_ocorrencias), mensalmente:

$$\text{P\% infrações_ocorrencias}_M = \frac{\text{Número de Infrações}_M}{\text{Total de Operações}_M}$$

Criou-se uma base de comparação para os resultados obtidos via indicadores, fundamentada no plano amostral da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), constituído pela norma NBR 5426/85, que estabelece um plano de amostragem para aceitação ou rejeição de procedimentos, de acordo com indicação de parâmetros de aceitabilidade de acordo com o tamanho da população.

Tabela 3: Plano amostral para aceitação ou rejeição de falhas em produção. Brasil, 1985.

TABELA PARA IDENTIFICAR O Nº MÍNIMO DE:				
1) INADEQUAÇÕES		2) VISITAS DE AUDITAGEM		
TAMANHO GERAL DO LOTE DE UNIDADES	QUANTIDADE MÍNIMA A INSPECIONAR NO PERÍODO DE MEDIÇÃO	ACEITO	REJEITO	* Porcentagem de Rejeito sob Quantidade
2 a 8	2	0	1	50%
9 a 15	3	0	1	33%
16 a 25	5	0	1	20%
26 a 50	8	0	1	13%
51 a 90	13	1	2	15%
91 a 150	20	1	2	10%
151 a 280	32	2	3	9%
281 a 500	50	3	4	8%
501 a 1200	80	5	6	8%
1201 a 3200	125	7	8	6%
3201 a 10000	200	10	11	6%
10001 a 35000	315	14	15	5%
35001 a 150000	500	21	22	4%
150001 a 500000	800	23	24	3%
Acima de 500001	1250	26	27	2%

Fonte: NBR 5426/1985 da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT

* Coluna elaborado pelo próprio autor para compor análise

Por exemplo, uma análise em um universo de 50 unidades escolares, sendo verificada adequação da produção em 8 unidades escolares, resultaria em rejeição sobre a capacidade técnica de uma empresa caso fosse identificada 1 unidade com infração (13% da quantidade mínima a ser inspecionada).

Dado que as inspeções das ocorrências no âmbito da merenda escolar ocorrem sob diversas formas em diversos períodos na totalidade das unidades atendidas pelas empresas terceirizadas, observa-se que há melhor apuração da qualidade do serviço prestado no programa municipal de merenda escolar em comparação a planos amostrais de produção fabril, ou seja, o uso dos dados de “quantidade mínima a inspecionar no período de medição” servem somente como referencial para comparação.

Por fim, realizou-se análise qualitativa e quantitativa para avaliação da capacidade do município de São Paulo em monitorar e avaliar a política de merenda escolar operacionalizada por empresas terceirizadas.

6. RESULTADOS

6.1. *Análise dos processos decisórios*

O surgimento da pauta sobre terceirização no programa de alimentação escolar do município de São Paulo indica que o monitoramento das atividades da merenda escolar via rede direta ou auto-gestão apresentava deficiências no atendimento dos requisitos do programa, em termos de falta de padronização e controle do poder público. A prestação de serviços da merenda escolar pela auto-gestão focalizava demasiadamente insumos (*inputs*) do programa, ou seja, a relação governo-merenda, do que produtos (*outputs*), ou seja, a relação merenda-aluno. No entanto, um programa de merenda escolar deve ser prioritariamente avaliado pela qualidade e eficácia de produtos do que de insumos, dado que constitui uma política pública de alimentação e nutrição que atua como apoio a outras políticas públicas (educação e economia), além de ser considerada uma política de âmbito social, na qual a escassez de dados significativos sobre a prestação de serviços de merenda sob a auto-gestão representa uma inaceitável falta de controle sobre os agentes que operacionalizam tal política pública – pessoal administrativo e professores das escolas, merendeiras, fornecedores de insumos, gestores, entre outros indivíduos cujos interesses são passíveis de conflito direto entre si e em relação aos objetivos propostos na política pública, podendo comprometer sua implementação.

A lógica de avaliação da merenda escolar pelos insumos resultou em perda da qualidade e eficácia do programa na busca por melhoria logística e eficiência. A preocupação com questões intermediárias na operacionalização da política pública, como armazenagem, logística e outras questões administrativas, na tentativa de simplificar o programa, reduziram o controle governamental na ponta do programa, onde a relação é dada pela merenda-aluno, não pelo governo-merenda.

No modelo de Kingdon (*apud* CAPELLA: 2007), a perda do controle final foi o *feedback* que transformou ações governamentais (situações percebidas) em problemas de ineficiência burocrática, sendo introduzidas na agenda governamental como ponto para melhoria – entenda-se por agenda governamental a pauta do gestor público responsável pelo programa. A preocupação do gestor público na merenda direta reside na fragmentação da operacionalização da merenda escolar nas unidades escolares (final do processo), que eleva o nível de complexidade, aumentando o esforço empreendido na aquisição e distribuição dos insumos da merenda escolar dentro do processo de gestão direta, resultando na centralização da gestão no ambiente macro do programa de

merenda escolar e tornando frágil a estrutura de controle e padronização final do serviço público.

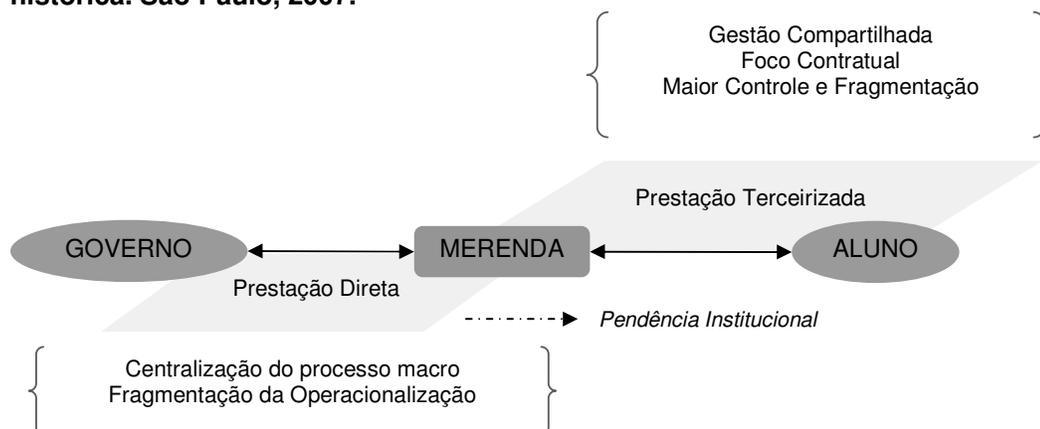
Porém, do mesmo modo que Kingdon (*apud* CAPELLA: 2007) afirma que a transição de questão a problema não é automática, também pode-se acrescentar à análise os fatores burocráticos que valoraram a construção de um novo modelo de prestação de serviço pautado pela terceirização.

Outro fator passível de análise é a força da pauta de terceirização face a outras possibilidades de solução à prestação de serviços de merenda escolar, devido à estratégia adotada para implementação do modelo, *stakeholders* envolvidos e sua articulação com o cenário político do momento.

O histórico da terceirização demonstra que a terceirização dos serviços de merenda escolar não foi resultado de um processo ideológico-partidário. A terceirização iniciou-se em 2001 e continuou sendo paulatinamente implementada mesmo face à troca de governo e partido, dada a realização de eleições municipais do mandato 2005 a 2008, período que constituiu o ápice do processo de terceirização da política pública. Assim, a terceirização foi resultado de uma pendência institucional explicada pela baixa resolução e controle de qualidade da merenda escolar prestada pela própria prefeitura em períodos anteriores.

Desenvolvida pelo entendimento desse trabalho, a Figura 2 demonstra o forte esforço institucional que ocorre quando a prestação da merenda escolar é dada pela forma direta (modelo vertical) e pela forma terceirizada (modelo horizontal). O que se percebe é que a terceirização surge para suprir a pendência institucional existente, que a prestação direta não conseguia, reforçando o argumento da terceirização como solução da pendência que se tornou problema de gestão administrativa.

Figura 3: Modelo da relação governo – merenda – aluno, segundo análise histórica. São Paulo, 2007.



Fonte: SMG/PMSP (2007).

Tal visão reforça a teoria da terceirização como ferramenta administrativa que possibilita uma organização e prestação de serviço de forma mais gerencial e menos operacional nos produtos gerados, detendo a gestão do programa e delegando a terceiros sua execução, o que enfraquece a concepção que a terceirização constitui uma crença na iniciativa privada como fonte do sucesso e resolução dos problemas públicos. A questão, portanto, é como terceirizar, delegando a terceiros a gestão do serviço público, sem a perda de responsabilização, melhorando a transparência e os controles (*accountability*).

O desenvolvimento de um programa de terceirização pode criar regras e incentivos que diminuam a racionalidade limitada dos agentes envolvidos e melhorem o desempenho organizacional com base na contratualização, que busca reduzir conflitos do tipo agente-principal ao longo da cadeia de produção do serviço público, via formulação de contrato para o serviço terceirizado a ser executado.

A gestão compartilhada, incluída a partir de 2007 pelo contrato vigente, buscou moldar o comportamento da empresa terceirizada na prestação de serviços e incluir o controle social. No entanto, embora o novo modelo apresente distribuição de competências distintas a diferentes agentes, ainda concentra a gestão do programa na SMG, centralizando o interesse, apesar de reconhecer a cooperação existente com os demais órgãos.

Institucionalmente, a estrutura partilhada de operacionalização apenas incentiva uma estrutura macro-responsável pelo acompanhamento da prestação do serviço, no entanto, ainda não adapta a gestão do contrato ao equilíbrio entre órgãos cooperativos.

Por fim, parece evidente que a terceirização só foi implementada porque satisfaz os seguintes requisitos: i) possibilidade de revisão e aperfeiçoamento de aspectos falhos do programa, ii) viabilidade técnica e financeira do programa terceirizado, iii) custos de transação toleráveis na burocracia interna, e iv) valor compartilhado entre a gestão que criou a proposta e a gestão que consolidou e deu continuidade ao processo.

6.2. Avaliação qualitativa da mudança contratual

As informações disponíveis sobre o processo de terceirização da merenda escolar se iniciam em 2004, momento em que há institucionalização da terceirização como forma de execução da política de merenda escolar.

O modelo político do *“Punctuated Equilibrium”* ou “Equilíbrio Pontuado” (TRUE *et al.*, 2007), sustenta a lógica de que políticas públicas são guiadas por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, visto que não há mudanças de grande escala previstas no modelo, sendo alternado entre períodos de “equilíbrio” e períodos “pontuados” pela mudança. Aplicando-se ao processo de gestão, é a conexão que melhor explica o momento pós-terceirização. Assumindo que a implementação de serviços públicos é pautada pela lógica do incrementalismo, há necessidade de averiguar pontualmente a mudança contratual e, de forma integral, as condições e o planejamento para a execução de tais mudanças.

O incrementalismo surgiria porque os problemas se restringem a uma questão técnica, não ascendendo à pauta política, resultando em aperfeiçoamento das práticas administrativas e burocráticas, sem ocorrência de uma ruptura ou reforma estrutural e organizacional. Tal lógica compreende a questão da cultura e aprendizado institucional no aperfeiçoamento do processo, de forma que a mudança ocorre de forma incremental a um contexto preexistente, minimizando a possibilidade de reformas radicais.

Simultaneamente, a burocracia operacionaliza a estrutura de terceirização da merenda e protege seus valores fundamentais através das decisões tomadas, constituindo uma “alma” à burocracia e modelando o programa de merenda escolar conforme as

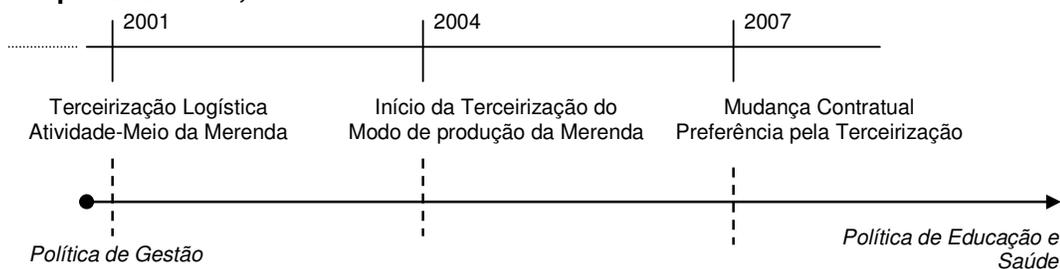
preferências burocráticas, que ora preferem a questão nutricional, ora a própria questão burocrática.

Assim, a terceirização consegue condicionar e ser condicionada pelo equilíbrio e incrementalismo da burocracia no programa de alimentação escolar. A questão é como associar a melhoria contínua do serviço público terceirizado ao desenvolvimento da capacidade de desenvolvimento institucional.

A alteração das normas, através da mudança contratual dos serviços terceirizados, sem ascensão à pauta política, reflete o descontentamento da burocracia com a operacionalização vigente ao período do contrato antigo, que não refletia o estado desejado da estrutura burocrática (Tabela 4).

Outra percepção é que as mudanças do modo de operacionalização ocorrem de modo a tornar cada vez menor a distância da merenda escolar de política de educação e saúde, como demonstra a figura 4.

Figura 4: Distribuição dos modelos de prestação de merenda escolar na linha do tempo. São Paulo, 2007



Fonte: SMG/PMSP (2007).

Essas alterações são importantes, principalmente para tornar o conceito da alimentação escolar como política social, necessitando de atores dessa área e reforçando a visão da gestão compartilhada.

Tabela 4: Comparação entre aspectos selecionados do contrato antigo e contrato vigente de terceirização da merenda escolar no município de São Paulo. São Paulo, 2004-2007. (continua).

<u>“CONTRATO ANTIGO”</u>	<u>“CONTRATO VIGENTE”</u>
<u>Edital de Concorrência n°130/SEMAB - DAS</u>	<u>Edital de Pregão n°73/2006</u>
Justificativa EMERGÊNCIA - Ata de registro de Preço	Justificativa Projeto Alimentação Saudável - Pregão Presencial
<p>1. Objeto: “Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de preparo e fornecimento de Alimentação Escolar aqui denominada “refeição” com fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos, distribuição nos locais de consumo, logística, supervisão, mão-de-obra, prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva dos equipamentos e utensílios utilizados em conformidade com os anexos do presente edital, na quantidade de ate 50.000.000 (cinquenta milhões) de refeições por ano. E um processo para creche no valor de R\$ 54.622.920 (cinquenta e quatro milhões, seiscentas e vinte e duas mil, novecentos e vinte) refeições por ano nos mesmos moldes acima citado.</p>	<p>1. Objeto: “Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de nutrição e alimentação escolar, visando ao preparo e distribuição, aos alunos regularmente matriculados em unidades educacionais da rede municipal de ensino, de alimentação balanceada e em condições higiênico-sanitárias adequadas, que atendam aos padrões nutricionais e dispositivos legais vigentes, mediante o fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos, distribuição nos locais de consumo, logística, supervisão e mão-de-obra, prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva dos equipamentos utilizados em conformidade com os anexos do presente edital”</p> <p><i>Principais diferenças:</i></p> <p>a) <i>Serviço de Alimentação e Nutrição para alimentação balanceada</i></p> <p>b) <i>Supervisão de mão-de-obra (RT de empresas)</i></p>
<p>2. Vigência: CEI: 16 de agosto de 2004 e encerrado em 10 de julho de 2007</p> <p>EMEI e EMEF: 01 de junho de 2004 à 09 de julho de 2007</p>	<p>2. Vigência: Desde 10 de julho de 2007 (contrato ainda em vigor)</p>

Tabela 4: Comparação entre aspectos selecionados do contrato antigo e contrato vigente de terceirização da merenda escolar no município de São Paulo. São Paulo, 2004-2007. (continuação).

<u>“CONTRATO ANTIGO”</u>	<u>“CONTRATO VIGENTE”</u>
<u>Edital de Concorrência n°130/SEMAB - DAS</u>	<u>Edital de Pregão n°73/2006</u>
<p>3. Controle: Transição de Gestão: Diretoria da Divisão Técnica de Merenda Escolar x Setor de Gestão de Terceirizadas (2005), não havendo participação efetiva de outros setores.</p>	<p>3. Controle: Gestão Compartilhada: Diretores, Co-gestores, Empresas (Nutricionista RT e gerente), Serviço de Auditoria - Nutricionistas do DME. Setor de Terceirizadas (Nutricionistas - SMG / Gestão de Terceirizadas) participam da gestão do serviço contratado.</p>
<p>4. Destinação: 154 unidades escolares e CEU(s), divididas em quatro (4) lotes.</p>	<p>4. Destinação: 839 unidades divididas em seis (6) lotes. * <i>Com expansão no início do contrato em 2007 houve atendimento de 854 unidades escolares.</i></p>
<p>5. Tipos de Refeição: EMEF = Lanche e/ou refeição EMEI = Lanche e/ou refeição Merenda especial Refeição suplência Kit Lanche</p>	<p>5. Tipos de Refeição: EMEF = Lanche e/ou refeição e/ou lanche EMEI = Lanche e/ou refeição e/ou lanche CEI = três (desjejum, colação e almoço) a cinco (desjejum, colação, almoço, lanche, jantar) refeições por dia Merenda especial Refeição suplência Kit Lanche Alimentação especial – patologias com necessidades especiais (Dependendo tempo de permanência na unidade)</p>
<p>6. Execução de serviços: Executados preferencialmente nas U.E.s, que possuam deficiências operacionais (pessoal, equipamentos, utensílios e/ou estrutura física).</p>	<p>6. Execução de serviços: Executados exclusivamente nas dependências das unidades escolares, listadas em tabela e outras possíveis que deverão sofrer processo de aditamento (para inclusão).</p>
<p>7. Padrão de qualidade: Descrição técnica de acordo legislação vigente constante no edital.</p>	<p>7. Padrão de qualidade: Com Projeto de Controle de Qualidade, com suporte legislativo para especificação técnica dos alimentos fornecidos com base no projeto de alimentação saudável: a) São passíveis de análise técnica (culinária, rotulagem, embalagem, peso, condições de estocagem e distribuição, composição); b) Análise sensorial, e laboratorial; c) Análise de aceitabilidade.</p>

Tabela 4: Comparação entre aspectos seleccionados do contrato antigo e contrato vigente de terceirização da merenda escolar no município de São Paulo. São Paulo, 2004-2007. (continuação).

<u>“CONTRATO ANTIGO”</u>	<u>“CONTRATO VIGENTE”</u>
<u>Edital de Concorrência n°130/SEMAB - DAS</u>	<u>Edital de Pregão n°73/2006</u>
<p>8. Insumos e outros: Materiais para cozinhas, limpeza, higiene, diversos, paramentação e guarda de amostra são dispostos em cláusulas pontuais. Atendimento aos princípios do sistema de análise de perigos e pontos críticos de controle.</p>	<p>8. Insumos e outros: a) Materiais para cozinhas de limpeza e higiene diversos, paramentação individual (de reserva e para visitantes), guarda de amostra, balança eletrônica de precisão; b) Inventário prévio; c) Suporte logístico de reparos e adequações, manutenção hidráulica e elétrica; d) Mão de obra operacional e técnico compatível a prestação de serviços, Nutricionistas RT e declaração de número para atendimento, obrigatoriedade de, no mínimo, duas visitas por semana por unidade, proceder troca / reposição de forma imediata sem prejuízo do desenvolvimento da prestação de serviço, elaborar Manual de Boas Práticas em conformidade a legislação vigente, Manual Orientativo contendo disposição de Porcionamento; e) Contribuir sobre o controle de pragas, as dependências da cozinha.</p>
<p>9. Medição: Quinzenalmente (15 dias), as unidades informavam número de refeições servidas respeitando o limite máximo, e, quando ultrapassar, submeter à aprovação expressa. Ausência de definição de avaliação do serviço prestado.</p>	<p>9. Medição: Como gestão, adequado ao contrato regente observando apontamento diário, apontamento de desempenho, apontamento de irregularidades (caso exista, sujeita-se a notificação com direito de defesa, que será acolhida ou não, em razão da gravidade, ou ajustada ao bom desempenho laboral). Medição com avaliação do serviço prestado.</p>

Tabela 4: Comparação entre aspectos selecionados do contrato antigo e contrato vigente de terceirização da merenda escolar no município de São Paulo. São Paulo, 2004-2007. (continuação).

“CONTRATO ANTIGO”	“CONTRATO VIGENTE”
<u>Edital de Concorrência n°130/SEMAB - DAS</u>	<u>Edital de Pregão n°73/2006</u>
<p>10. Projetos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Análise de custos para adequação de cardápio para aproximação da alimentação saudável. 2. <i>Self-Service</i>. <p>OBS: Não há informações de projetos anteriores a 2005.</p>	<p>10. Projetos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Educação alimentar e nutricional, desenvolvidos e implantados conjuntamente pela contratada e contratante; 2. Implantação de sistema de distribuição <i>self-service</i>, com elaboração de protocolo, monitoramento e avaliações periódicas; 3. Parceria com SME em projetos pedagógicos de educação nutricional e alimentar voltados à implantação do sistema de distribuição <i>self-service</i>; 4. Terceirização embasada em objetivo de introdução de alimentação saudável e novos hábitos alimentares; 5. Análise de horário praticado de fornecimento de refeições no programa de alimentação escolar terceirizado; 6. Análise de consumo alimentar de crianças com atendimento de alimentação escolar terceirizada. 7. Análise de estado nutricional de crianças atendidas pelo programa de alimentação escolar terceirizado; 8. Orientação à rede ensino com serviço de alimentação escolar terceirizado sobre a prestação do serviço; 9. Introdução e Orientação à rede com serviço de alimentação escolar terceirizado de conceitos e práticas de alimentação saudável.
<p>11. Processo de Fiscalização / Controle da Execução dos Serviços:</p> <p>Início do contrato: Contratação de pessoal (não habilitados na área de nutrição) para desempenhar tal atividade.</p> <p>A partir de 2005, os nutricionistas do Setor de Supervisão do DME passaram a realizar visitas técnicas também nas unidades com serviço terceirizado.</p>	<p>11. Processo de Fiscalização / Controle da Execução dos Serviços</p> <p>Os controles e acompanhamentos são realizados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gestão Compartilhada do Programa de Alimentação Escolar; 2. Acompanhamento do Serviço Contratado pelas auditorias na rede para análise efetiva da prestação de serviço; 3. Termo de Compromisso de Ajuste e Conduta; 4. Notificação de repreensão e ajuste imediato; 5. Notificação para encaminhamento de defesa prévia.

Tabela 4: Comparação entre aspectos selecionados do contrato antigo e contrato vigente de terceirização da merenda escolar no município de São Paulo. São Paulo, 2004-2007. (continuação).

<u>“CONTRATO ANTIGO”</u>	<u>“CONTRATO VIGENTE”</u>
<u>Edital de Concorrência nº130/SEMAB - DAS</u>	<u>Edital de Pregão nº73/2006</u>
<p>12. Reajustes: Os reajustes poderão ser objeto de revisão de acordo com alínea do inciso I, mediante solicitação dos detentores da Ata.</p>	<p>12. Reajustes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Poderá ser reajustado anualmente, com base na Lei federal nº 10.192/01 e no Decreto Municipal nº 25.236/87; 2. Os preços somente poderão ser reajustados vencidos os 12 (doze) meses da data de assinatura dos contratos, nos termos da Portaria SF 104/94; 3. Concedido o reajuste na forma do disposto nos itens anteriores, fica vedado novo reajuste ao contrato pelo período de 12 (doze) meses; 4. As condições de reajustamento pactuadas poderão ser alteradas em face da superveniência de normas federais ou municipais aplicáveis à espécie.
<p>13. Boas Práticas Ambientais: Sem referência.</p>	<p>13. Boas Práticas Ambientais:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Uso racional da água; 2. Eficiência energética; 3. Programa de coleta seletiva de resíduos sólidos; 4. Critérios para produtos biodegradáveis.
<p>14. Penalidades gerais: Passível de um total de 25 penalidades descritas e previstas. Não constam diversas penalidades referentes a vários procedimentos previstos. Algumas infrações graves têm multa inferior a outras infrações de menor gravidade.</p>	<p>14. Penalidades gerais: Passível de um total de 40 penalidades descritas e previstas; pontuadas por graduações de desconformidades graves e toleráveis para aplicação de medidas contratuais. Multas e formulário de medir opinar e avaliar.</p>

A análise do processo de terceirização precisa englobar os processos pós-terceirização.

Os pontos de melhoria surgem através de uma nova norma, contrato vigente e um novo projeto de terceirização. A ruptura é verificada pela forma de controle do contrato, tendo em vista que, no denominado “contrato antigo”, o controle era apenas administrativo, exercido de forma fechada com poucos participantes.

Além disso, no contrato antigo, havia ausência de definição de avaliação do serviço prestado, somente a partir de 2005 nutricionistas auditores iniciaram atividades nas unidades escolares terceirizadas. Também havia baixa possibilidade de aplicação de penalidade em ocorrências operacionais, além da distorção dos valores referentes à gravidade dos mesmos.

No “contrato vigente”, a operacionalização do programa de merenda escolar ganha um controle governamental mais presente e ativo, a gestão compartilhada surge como forma de fiscalização da política de forma integrada com áreas afins, potencializando a existência de uma rede ativa de monitoramento da merenda escolar.

Junto à nova forma de controle, a empresa contratada também recebe a competência de fiscalizar a operacionalização da merenda, através das nutricionistas responsáveis técnicas (RT), que são incumbidas da supervisão das unidades escolares. As penalidades são ampliadas, corrigindo distorções existentes e evidenciando a possibilidade de análise técnica sobre a qualidade dos alimentos fornecidos.

O aprofundamento das normas e sua complexidade apresenta vários impactos positivos sobre a implementação da política pública, além de permitir maior controle do município na execução do programa. Também há simplificação no processo de tomada de decisão relativo a rotinas repetitivas e eliminação da limitação de penalidades do contrato antigo.

6.3. Impacto da mudança contratual

Não houve mudança quanto à maioria das empresas que operacionalizam a merenda escolar após a mudança contratual. A única mudança observada refere-se ao acréscimo de uma empresa no contrato vigente, a EMPRESA 6.

A continuidade das mesmas empresas prestadoras de serviço demonstra que a mudança contratual ocorreu de forma normativa, não alterando a substancialmente estrutura prestadora de serviço.

A mudança contratual sinalizou que a operacionalização da merenda escolar terceirizada desenhava um cenário que não refletia o contexto ensejado à política pública. O aprofundamento das normas e o aumento da possibilidade de penalidades constituíram soluções adotadas na tentativa de gerar um sistema de punição capaz de incentivar a operacionalização da merenda da forma contratualmente desejada e politicamente delineada (Tabela 5).

Tabela 5: Caracterização da operacionalização do programa de merenda escolar do município de São Paulo, segundo o “contrato antigo”. São Paulo, 2004.

EMPRESA	Nº de Dias Úteis durante o contrato	Nº Unidades Atendidas durante o contrato	Total de unidades com Infrações			Total de Operações	Total de Infrações		
			Nº de Unidades	Percentual de Infrações em Relação ao Nº Unidades Atendidas	Percentual de Infrações a partir do qual o serviço será considerado com a capacidade técnica comprometida*		Nº de Infrações	Percentual de Infrações em relação ao Nº operações no Período	Percentual de operações com Infração no período, a partir do qual o serviço será considerado com a capacidade técnica comprometida*
EMPRESA 1	600	118	11	9,3%	10%	70.800	73	0,1%	4%
EMPRESA 2	600	71	9	12,7%	10%	42.600	37	0,1%	4%
EMPRESA 3	600	101	2	2,0%	10%	60.600	10	0,0%	4%
EMPRESA 4	600	51	16	31,4%	15%	30.600	72	0,2%	5%
EMPRESA 5	600	134	23	17,2%	10%	80.400	115	0,1%	4%
TOTAL	600	475	61	12,8%	8%	285.000	307	0,1%	3%

* NBR 5426/1985 - ABNT

Fonte: SEMAB/PMSP (2004).

A tabela de resultados referentes ao contrato antigo, demonstra que há maior incidência de infrações pela EMPRESA 4, que durante a vigência do contrato apresentou infração em 31,4% de suas unidades, totalizando 0,2% de operações com infrações.

Analisando-se o efeito da mudança contratual, há aumento da possibilidade de infrações possíveis para penalização das empresas com o início da gestão compartilhada (Tabela 6).

Tabela 6: Caracterização da operacionalização do programa de merenda escolar do município de São Paulo, segundo o “contrato vigente”. São Paulo, 2007.

EMPRESA	Nº de Dias Úteis durante o contrato	Nº Unidades Atendidas durante o contrato	Total de unidades com infrações			Total de Operações	Total de Infrações		
			Nº de Unidades	Percentual de Infrações em Relação ao Nº Unidades Atendidas	Percentual de Infrações a partir do qual o serviço será considerado com a capacidade técnica comprometida*		Nº de Infrações	Percentual de Infrações em relação ao Nº operações no Período	Percentual de operações com Infração no período, a partir do qual o serviço será considerado com a capacidade técnica comprometida*
EMPRESA 1	218	131	33	25,2%	6%	27.864	42	0,2%	5%
EMPRESA 2	218	133	117	88,0%	6%	28.297	196	0,7%	5%
EMPRESA 3	218	158	47	29,7%	6%	34.074	83	0,2%	5%
EMPRESA 4	218	107	196	183,2%	6%	33.275	333	1,0%	5%
EMPRESA 5	218	161	129	80,1%	6%	35.075	261	0,7%	4%
EMPRESA 6	218	164	337	205,5%	6%	33.808	1.163	3,4%	5%
TOTAL	218	854	859	100,6%	8%	192.393	2.078	1,1%	3%

*NBR 5426/1985 - ABNT

Fonte: SMG/PMSP (2007).

Percebe-se na tabela 6, consolidação dos anexos III ao VIII, menor incidência de infrações por parte da EMPRESA 1, observadas infrações em apenas 2,1% das unidades escolares atendidas, totalizando 0,2% de operações com infrações.

O percentual de infrações em relação ao número de unidades escolares atendidas pelas EMPRESAS 4 e 6 aponta um alto índice de ocorrências durante a operação das empresas terceirizadas, no caso da EMPRESA 4 (anexo VI), pode-se observar que o grande número de unidades com ocorrência é decorrente de praticamente o mesmo número de ocorrências, evidenciando que potencialmente todas as unidades escolares atendidas apresentaram uma ocorrência ao menos uma vez. No caso da EMPRESA 6 (anexo VIII), alternativamente, o grande número de ocorrência está concentrado em um certo número de unidades, demonstrando que muitas unidades demonstraram grande números de ocorrências, resultando em alta concentração de ocorrências nas operações da merenda escolar.

Tabela 7: Características da prestação de serviço terceirizado de merenda escolar no município de São Paulo, segundo tipo de contrato. São Paulo, 2004-2007.

Tipo de contrato terceirização	Antigo	Novo	% Redução ou aumento
Número de empresas	5	6	20,0%
Número de unidades escolares por empresa	95	141,5	48,9%
Número de infrações previstas	25	40	60,0%
Número de infrações denunciadas	307	2078	576,9%
Número de infrações por empresa	61,4	346,3	464,0%
Número de infrações por unidades escolares	0,6	2,4	300,0%
Número de operações por infrações	928,3	92,5	-90,0%

Fonte: SEMAB/PMSP (2004); SMG/PMSP (2007).

O projeto de terceirização obteve maior evidência na gestão municipal, tendo em vista o aumento do número de empresas contratadas e número de unidades escolares operacionalizadas de forma terceirizada, ao mesmo tempo em que o aumento da complexidade da operacionalização resultou em maior potencial de denúncias de infrações, através da gestão compartilhada, que introduziu mais órgãos e áreas na fiscalização da terceirização. Houve, paralelamente, aumento do número de infrações por empresa, dada a maior possibilidade de existência de descumprimentos ao contrato através de maior número de infrações previstas.

Porém, percebe-se que ainda há dificuldades na identificação de problemas existentes, tendo em vista que as ocorrências podem ser sintomas de outros problemas disseminados no interior da organização. As identificações das infrações dependem de uma gama de variáveis que influenciam no grau de perfeição do controle da empresa terceirizada pelo governo:

- I. O município precisa adotar universalismo de procedimentos e padronização da coleta e observação dos dados;
- II. É necessária a adoção de um fluxo de cláusulas precedentes, dependentes e independentes referente ao descumprimento do contrato;
- III. Há carência do município no controle da fiscalização sistemática, de forma que os indicadores sejam balizados, além de proceder à verificação de desvios na operacionalização do programa de merenda escolar pelas empresas terceirizadas, que podem resultar em um desenho diferente da política de merenda escolar.

Por exemplo, uma manifestação de defesa referente a falta de sobremesa para repetição deve ser registrada como falta de um item do cardápio. No entanto, caso seja registrada novamente na mesma empresa, o registro deve ser reincidência (item dependente), Assim, a análise de tal registro pode redundar em diferentes interpretações, desde indicativo de deficiência do controle de estoque pela empresa (item precedente da ocorrência) até documentação de reincidências sem identificação do problema original.

A falta de um fluxo bem definido e desenhado compromete o trabalho dos nutricionistas auditores, que são servidores fiscalizadores visitando as unidades escolares em uma escala desenhada pelo DME. Cada nutricionista auditor da SMG observa as cláusulas contratuais de forma independente e pessoal. A distribuição dos nutricionistas auditores é delimitada pelo lote contratual, que envolve regiões do município, de forma que

existam nutricionistas auditores específicos para cada lote. Verificou-se, por exemplo, empresas com alta reincidência em determinados temas do contrato, o que pode significar que as empresas são falhas no cumprimento de determinados quesitos e o controle geral tem sido ineficiente para correção do descumprimento de cardápio, ou que os nutricionistas auditores têm observado com maior ênfase alguns aspectos contratuais no momento da auditoria.

A análise das diretoras das unidades escolares também apresenta problemas semelhantes, pois, tendo em vista que as diretoras também são auditoras da operacionalização da merenda escolar, são agentes fundamentais à observação de ocorrências. No entanto, pode ocorrer a “captura” (fidelização) da diretora pela empresa terceirizada, através de procedimentos não previstos no contrato, assim como pode ocorrer desinteresse ou falta de conhecimento sobre o contrato e obrigações da empresa na operacionalização da merenda escolar por parte da direta escolar pelo acompanhamento da merenda.

Pode-se verificar que há falta de estrutura de fiscalização da terceirização no período do “contrato antigo”, dada a baixa incidência de ocorrências contratuais, ou seja, houve falhas iniciais na implementação do projeto de terceirização. No contrato vigente, a institucionalização da terceirização e a formulação da gestão compartilhada coagiram os agentes participantes e órgãos públicos a estruturar atividades efetivas de fiscalização da merenda escolar.

7. CONCLUSÃO

As demandas crescentes por parte da população exigem do governo ferramentas capazes de fortalecer serviços públicos e governança das políticas públicas implementadas. Entre as ferramentas utilizadas pelo setor público, destacam-se instrumentos que buscam flexibilidade na implementação e operacionalização das políticas públicas, enfatizando, por outro lado, a necessidade de monitoramento e avaliação contínuos face aos objetivos propostos.

Tal busca foi empreendida pelo setor público desde a década de 1980, alcançando o ápice na década de 1990. A terceirização constituiu-se em uma forma interessante de resposta ao problema do esgotamento dos recursos públicos para operacionalização de várias ações governamentais da época.

O Estado delega a terceiros a provisão de serviços básicos, o que proporciona uma redução de esforços produtivos extremamente especializados por parte do Estado. Assim, a administração pública encontra um papel inovador:

“Ocorre, é verdade, a substituição da concepção puramente administrativa da gestão da coisa pública por modelo que valoriza a satisfação dos administrados, atribuindo a devida atenção à relação entre o Poder Público e os particulares.” (FORTINI, 2006: 2).

A merenda escolar, embora constitua política pública extremamente importante no âmbito da educação e saúde – além de apoiar políticas sociais e econômicas de médio e longo prazo, não constitui uma atividade-fim do governo. Embora auxilie no desenvolvimento nutricional e educacional, apresenta-se como um serviço-meio, ou seja, uma atividade de apoio para melhoria de indicadores sociais.

Por outro lado, é uma política pública que não deve ser construída de forma desordenada ou operada indistintamente. Os valores de agilidade e informalidade do setor privado seduzem alguns administradores públicos, mas determinados cuidados devem ser tomados para que não haja descompasso entre o objetivo e o resultado da política pública.

Destaca-se a necessidade de cuidados referentes à alocação de recursos, planejamento financeiro e orçamentário, bem como atenção ao desenho da própria estrutura (incluindo ferramentas de gestão de recursos humanos e análise da cultura organizacional).

A merenda escolar, analisada sob o prisma de um programa da política pública de gestão burocrática, foi desenhado e reformulado, verificando-se a descentralização dos repasses da operacionalização da merenda, recursos, planos, programas e informações.

É transferida à unidade escolar e, individualmente, a cada co-gestora educacional e nutricionista auditora, o poder de acompanhamento da terceirização, ficando a cargo da SMG apenas os atributos mais técnicos referentes à nutrição, no que tange ao plano alimentar, e à gestão do contrato, no que tange aos procedimentos, processos e monitoramento da merenda escolar.

No estudo de caso, pode-se distinguir duas formas diferentes de análise do objeto. A primeira é a análise do programa de merenda escolar, uma abordagem na qual o município foi visto como ente autônomo que, embora esteja apto a ser capturado por influências externas e internas, desenvolve em sua estrutura e burocracia as condições necessárias para implementação do programa.

A segunda forma de análise refere-se à escolha pela terceirização, na qual a escolha de operacionalização da política pública efetuada pela prefeitura foi compreendida como resultante de uma escolha determinada com respaldo no estruturalismo e funcionalismo.

O trabalho buscou analisar o aprendizado institucional, ora no momento onde o Estado desenvolve competência para implementação e ora onde o Estado está dialogando com interesses diversos. Tal relação pautou a busca pelo entendimento do aprendizado institucional que ocorre em um processo de terceirização, como o caso da merenda escolar do município de São Paulo.

Buscar a análise do processo de terceirização é, assim, pensar com uma visão incrementalista, pois é sob tal conceito que encontra-se a explicação sobre quais decisões anteriores conseguem implantar *a posteriori* caminhos sem reversão, mantendo decisões passadas como instituições arraigadas na cultura organizacional e nos valores públicos.

O programa de merenda escolar pode ser explicado através dos processos do Ciclo da Política Pública. A gestão da merenda escolar em conexão com a terceirização desencadeiam o chamado “gerencialismo público”, que busca, através das reformas

administrativas, a eficiência estrutural e o ajuste fiscal do Estado. A seleção de um processo de terceirização adota-se o conceito de escolha racional que requer um desenho de incentivos para minorar ações especulativas e possibilidade de captura dos agentes públicos.

“A ênfase na eficiência nasceu da premissa de que as políticas públicas e suas instituições estavam fortemente influenciadas por formatos redistributivos ou distributivos, na linguagem de Lowi desprezando-se a questão da sua eficiência. A razão para tal reconhecimento estão na crise fiscal e ideológica do Estado e no declínio do sonho pluralista que caracterizou a visão norte-americana sobre políticas públicas em décadas passadas.” (SOUZA, 2007: 78).

O trabalho apresentou como proposta o aprendizado institucional com a implantação da terceirização em um órgão público, e, por considerá-lo um aspecto dinâmico na estrutura governamental, não pretende esgotar o assunto. A conclusão é focada no ponto institucional da terceirização com orientações baseadas na prática do autor.

Partindo do princípio de que a terceirização já esteja consolidada no serviço público, a terceirização da merenda escolar na cidade de São Paulo foi constada como um fato dado à política pública analisada, portanto, não se pretendeu discutir vantagens e desvantagens de terceirizar um serviço público como análise pré-terceirização. Além disso, avaliando a gestão de contratos de serviços terceirizados somente no âmbito da prefeitura municipal de São Paulo, tendo como objeto o programa de merenda escolar, abordaram-se impactos e efeitos da terceirização na estrutura organizacional, não apresentando-se uma avaliação do efeito sobre a população beneficiária do serviço público.

Nesse sentido, foi enfatizada a capacidade governamental em desempenhar funções sob forma terceirizada, assim como a proposição de inovações em práticas administrativas. A prestação do serviço direto não foi abordada devido à ausência de dados que pudessem contribuir à análise realizada no presente trabalho.

A análise da questão da terceirização no âmbito de políticas públicas não teve como proposta o exame dos debates ideológicos e jurídicos sobre terceirização. Os resultados obtidos pela análise dos dois diferentes formatos de contrato demonstram o grau de governança do município sob a terceirização da merenda escolar. Da mesma forma que a identificação dos problemas gera pautas de solução, o contrato antigo da merenda

demonstrou deficiências das organizações envolvidas quanto ao monitoramento e controle da política contratada para operacionalização. A falta de um projeto e estrutura para sustentar a terceirização de serviços públicos foi uma deficiência também identificada na prestação da merenda escolar de forma direta.

O município aderiu à forma terceirizada de serviço de merenda escolar, iniciando o processo de controle da empresa contratada na prestação do serviço público terceirizado, no entanto, perdeu controle sobre sua própria estrutura organizacional. A gestão compartilhada demonstrou ser um avanço quanto ao controle da alimentação escolar terceirizada no município, porém ainda não está plenamente consolidada ao ponto de se propor um sistema de controle mútuo entre os órgãos para compor um modelo de operacionalização mais eficaz na promulgação da formulação da política de merenda.

O impacto negativo da falta de controle mútuo é que a estrutura do contrato de gestão torna a burocracia um ente de resolução de “conflitos” contratuais, ficando relegado a segundo plano o papel de ente de planejamento de políticas públicas, no caso, o programa de alimentação escolar.

De qualquer forma, os indicadores extraídos dos dados da terceirização da merenda escolar permitem compreender o comportamento do programa de terceirização no município de São Paulo, demonstrando a evolução da forma de controle de sua operacionalização, entre um início marcado pela quase ausência de controle até o desenvolvimento de um controle sem universalismo de padrões e definição.

Destaca-se, entretanto, que a SMG busca, ainda assim, resguardar o interesse nutricional da política de merenda escolar, atribuindo responsabilidades a cada órgão que compõe a gestão compartilhada e explorando as possíveis formas de fiscalizar a política. No entanto, a decisão de terceirização envolve muitas variáveis, e, além da normalização, envolve a preparação de uma estrutura capaz de fiscalizar, monitorar e avaliar desde a empresa prestadora do serviço até os órgãos públicos envolvidos no assunto.

8. BIBLIOGRAFIA

ALCANTARA, C. M. Processo de terceirização na Secretaria Municipal de Saúde de Almirante Tamandaré, Paraná, Brasil. Rio de Janeiro: Cadernos de Saúde Pública, v. 16, n. 3, p. 871-872, 2000.

BAPTISTA, P. P. ; FUENTES, J. ; GOMES, C. M. ; VIEIRA, E. H. O processo de terceirização, as relações e os impactos na cultura organizacional. In: Third Iberoamerican Academy of Management International Conference, 2003, São Paulo, 2003.

BITTENCOURT, J. M. V. Avaliação da efetividade do programa de alimentação escolar no Município de Guaíba. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Educação), 2007.

BRASIL. Constituição Federal, de 05.10.88. Atualizada com as Emendas Constitucionais Promulgadas.

BRESSER-PRERIRA, L. C. O Modelo Estrutural de Governança Pública. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 10, junho/julho/agosto, 2007. Disponível na Internet: <<https://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 20 de junho de 25 de junho de 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998.

CAPELLA, A. C. N. "Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas" in: HOCHMAN, G. ; ARRETCHE, M. ; MARQUES, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CUNHA, C. B. ; IANEZ, M. M. Uma metodologia para a seleção de um provedor de serviços logísticos. São Paulo: Revista Produção, v. 16, p.394-412, 2006.

DANELON, M. A. S. Programa de Alimentação Escolar em unidades de tempo integral: experiências e desafios de gestão. Universidade de São Paulo - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz". Dissertação (Mestrado em Pós-Graduação em Ciência e Tecnologia de Alimentos), 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 14ª. Edição. Editora Atlas, 2002.

DRAIBE, S. M. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C.; BARREIRA, R. ; CARVALHO, M. C. B. (Org.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. 1a ed. São Paulo: IEI/PUCSP, 2001, p. 13-41.

DRAIBE, S. M. “Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea” in: HOCHMAN, G. ; ARRETCHE, M. ; MARQUES, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

FARIA, A. L. G. A Contribuição dos Parques Infantis de Mario de Andrade para a Construção de uma Pedagogia da Educação Infantil. EDUCACAO E SOCIEDADE, Campinas - SP, n. 69, p. 60-91, 1999.

FÁRIA, F. F. Terceirização no serviço público e cooperativas de trabalho. Consultoria Legislativa, Brasília, 2001.

FILHO, S. C. A. Algumas anotações sobre a terceirização como instrumento de gestão do Estado. Cadernos FUNDAP, São Paulo, n. 22, 2001.

FORTINI, C. O perfil do direito administrativo atual e o emprego da terceirização pela administração pública. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n. 8, 2006.

GONÇALVES, P. R. M. Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. Cadernos CEGET UNESP, São Paulo, v. 8, n. 2, nov. 2007.

IANEZ, M. M.; CUNHA, C. B. Uma metodologia para a seleção de um provedor de serviços logísticos. Revista Produção, São Paulo, v. 16, p. 394-412, 2006.

KIAN, T. Terceirização na Administração Pública. Revista Direito Público UEL, Paraná, v. 2, ano 1, 2006.

L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil. I. Período de 1940 a 1964. Revista de Nutrição da PUCCAMP, v. 1, p. 87-138, 1988.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO – SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO. Por um governo à frente de seu tempo: um relato de políticas de gestão pública do município de São Paulo em 2005 e 2006. Secretaria Municipal de Gestão. São Paulo: Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2007.

QUEIROZ, C. A. R. Como implantar a terceirização. São Paulo: Editora STS, 1999.

REZENDE, F. A. Finanças Públicas. São Paulo: Atlas, 2006.

RIBEIRO, S. M. R. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. Lisboa: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2002.

SALLUM Jr., B. Metamorfoses do Estado no final do século XX. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 52, p. 35-55, 2003.

SARAIVA, H. A nova administração para o desenvolvimento. IX Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Espanha, 2004.

SOUZA, C. "Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas" in: HOCHMAN, G. ; ARRETCHE, M. ; MARQUES, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

STEFANINI, M. L. R. Merenda Escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. Tese de Doutorado em Saúde Pública. USP, 1998.

TRUE, J. L.; JONES, B .D. ; BAUNGARTBER, F. R. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policy. In: SABATIER, P. A. (ed.) Theories of Policies Process. Westview Press, 2007

VAZ, J. C. A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. Brasília: Cadernos ENAP, v. 1, p. 37-44, 2006.

Anexo I – Formulário para “medir”, avaliar e opinar sobre a prestação de serviço de nutrição e alimentação escolar (continua)

ASSUNTO	PESQUISA DE AVALIAÇÃO ITENS DE RESPONSABILIDADE DA EMPRESA	Solicit o Ajuste	Infringiu o Item na(s) Data(s) Abaixo
MANIPULADORES	UNIFORME: Utilizar uniforme completo.		
	NÚMERO: Manter na unidade nº suficiente para atender a demanda referente a adequada e satisfatória prestação do serviço e/ou a rotina de horários de distribuição da unidade.		
	SUBSTITUIÇÃO: Repor / Trocar de forma imediata os manipuladores e sem prejuízo ao andamento do serviço.		
	CONTROLE DE SAÚDE: Manter na unidade cópia dos exames médico-laboratoriais admissional e periódicos de cada um de seus manipuladores.		
	CONDIÇÃO DE SAÚDE: Trabalhar em condições de saúde compatível com a prestação dos serviços e, para tanto, deve ser afastada para outras atividades, e não manipular alimentos, quando apresentar ferida, lesão, chaga ou corte nas mãos e braços, gastrenterites agudas ou crônicas (diarréia ou disenteria), ou infecções pulmonares ou faringites.		
	HIGIENE PESSOAL: Apresentar adequada higiene pessoal.		
	HIGIENE DO UNIFORME: Apresentar adequada higiene do uniforme.		
EMPREGADO DO FORNECEDOR	UNIFORME: Utilizar uniforme (jaleco e rede de malha fina na cabeça) para entrar na cozinha e efetuar entrega.		
	COLABORAÇÃO: Proceder de forma a preservar a sanidade do local.		
NUTRICIONISTA Responsável Técnica - RT	NÚMERO: Ser suficiente para atender a demanda referente a adequada e satisfatória prestação do serviço (mínimo 2 visitas semanais).		
	SUBSTITUIÇÃO imediata, quando houver necessidade.		
RELAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS	RELAÇÃO: Manter, junto à direção da unidade e, também, afixada em local visível da cozinha, relação nominal de sua mão de obra e seus nutricionistas (RT), contendo o telefone da empresa para algum atendimento emergencial relacionado ao serviço, e manter a qualidade no padrão de alimentação e do serviço, independentemente das escalas de serviço adotadas.		
ESTOCAGEM	Estocar adequadamente, dentro do prazo de validade, e em recintos próprios, os itens abaixo relacionados:	---	---
	ALIMENTOS		
	MATERIAIS DE CONSUMO, HIGIENE E LIMPEZA		
CONTROLE DE ESTOQUE	Proceder ao adequado controle qualitativo e quantitativo dos itens abaixo relacionados, recebidos na unidade:	---	---
	ALIMENTOS		
	MATERIAIS		
HIGIENIZAÇÃO	Realizar a higienização dos itens abaixo relacionados, de acordo com as normas vigentes (Manual de Boas Práticas):	---	---
	COZINHA e DESPENSA		
	EQUIPAMENTOS DE COZINHA		
	UTENSÍLIOS DE MESA		
	UTENSÍLIOS DE COZINHA		
	DOS ALIMENTOS		
	PRODUTOS DE LIMPEZA		

Anexo I – Formulário para “medir”, avaliar e opinar sobre a prestação do serviço de nutrição e alimentação escolar (continuação)

ASSUNTO	PESQUISA DE AVALIAÇÃO ITENS DE RESPONSABILIDADE DA EMPRESA	Solicit o Ajuste	Infringiu o Item na(s) Data(s) Abaixo
LIXO	DESTINO: Acondicionar e colocar na parte externa à cozinha. Nota: Cabe à unidade transportar o lixo até o local onde será recolhido pela limpeza pública.		
ALIMENTAÇÃO	RECEITUÁRIO PADRÃO: Confeccionar a alimentação de acordo com o receituário padrão (especialmente para sal e açúcar).		
	PER CAPITA: Cumprir o per capita de preparo (Manual Orientativo).		
	PREPARO DA ALIMENTAÇÃO: Proceder à preparação culinária de forma adequada, de forma a não causar rejeição e/ou recusa pela maioria dos alunos.		
	TRANSPORTE DA ALIMENTAÇÃO: Transportar adequadamente a alimentação da cozinha para refeitório.		
	HORÁRIO: Distribuir a alimentação escolar nos horários determinados pela unidade.		
	TEMPERATURA: Distribuir na temperatura adequada.		
	APRESENTAÇÃO: Distribuir com apresentação adequada.		
	PORCIONAMENTO: Fornecer ao aluno o porcionamento previsto em contrato e constante do Manual Orientativo (no caso da distribuição ser tipo “prato pronto”).		
	UTENSÍLIO PARA O ALUNO: Distribuir a alimentação ao aluno em utensílio em boas condições de uso.		
	TALHERES PARA O ALUNO: Fornecer para uso dos alunos, talheres em boas condições de uso.		
	PADRÃO DE UTENSÍLIOS DE COZINHA: Utilizar na distribuição da alimentação escolar, utensílios padronizados (relação constante no Manual Orientativo).		
	USO DE LUVA DESCARTÁVEL: Proteger as mãos com luvas descartáveis durante a distribuição ao aluno, de alimento pronto que será diretamente consumido. Exemplo: Ao servir pão, biscoito, bolo, etc.		
CARDÁPIO	PUBLICAÇÃO: Cumprir o cardápio publicado no Diário Oficial da Cidade (DOC) referente ao tipo de alimentação fornecida.	---	
	COMUNICAR ALTERAÇÃO: Comunicar à unidade, a alteração de cardápio autorizada pela contratante.		
	CUMPRIR ALTERAÇÃO AUTORIZADA: Cumprir o cardápio com alteração autorizada pela contratante.	---	
	FIXAR: Afixar o cardápio no refeitório da unidade.		
APTIDÃO DO ALIMENTO	CARACTERÍSTICAS: Fornecer alimentos com as seguintes características que demonstrem sua aptidão ao consumo: 1) Embalagem íntegra; 2) Dentro do prazo de validade; 3) Com adequadas características sensoriais: aparência, cor, odor, sabor, consistência / textura.	---	
AMOSTRA DOS ALIMENTOS PREPARADOS	COLETA E GUARDA: Coletar, ao final de cada período, e guardar por 72 horas, uma amostra de cada alimento pronto e servido ao aluno, de acordo com os procedimentos do “Manual de Boas Práticas”.		
UTENSÍLIOS	DE MESA	QUANTIDADE: Ser suficiente para o nº de alimentação distribuída.	
	DE COZINHA	QUANTIDADE: Ser suficiente para o nº de alimentação preparada.	
EQUIPAMENTOS DE COZINHA	QUANTIDADE: Ser suficiente para o nº de alimentação fornecida.		
	MANUTENÇÃO: Proceder à manutenção corretiva e preventiva, quando necessário.		

Anexo I – Formulário para “medir”, avaliar e opinar sobre a prestação do serviço de nutrição e alimentação escolar (continuação)

ASSUNTO	PESQUISA DE AVALIAÇÃO ITENS DE RESPONSABILIDADE DA EMPRESA	Solicit o Ajuste	Infringiu o Item na(s) Data(s) Abaixo
MOBILIÁRIO DE COZINHA	QUANTIDADE: Fornecer quantidade suficiente para a adequada prestação do serviço.		
INSUMOS	QUANTIDADE: Ser suficiente para a prestação do serviço.		
	QUALIDADE: Ser adequada para a eficiente prestação do serviço.		
ROTINA DA UNIDADE	MANUTENÇÃO DA ROTINA: Manter a rotina da unidade, durante o recebimento dos alimentos e materiais, sem causar-lhe transtornos.		
UTILIZAÇÃO DA COZINHA E DESPENSA	UTILIZAÇÃO EXCLUSIVA: Utilizar a cozinha e despensa exclusivamente para atender ao serviço contratado.		
	REPARO E ADAPTAÇÃO: Proceder ao reparo e adaptação da cozinha e/ou despensa, visando atender de forma adequada a prestação do serviço e a legislação sanitária.		
DEDETIZAÇÃO E DESRATIZAÇÃO	CONTROLE DE PRAGAS: Colaborar para a manter a sanidade da cozinha e/ou despensa (Manual de Boas Práticas). Todavia, cabe à <u>unidade</u> o controle de pragas em geral.		
SUPORTE LOGÍSTICO	PERIODICIDADE: Prestar de forma permanente, adequado suporte logístico.		
INVENTÁRIO: UTENSÍLIOS E EQUIPAMENTOS	PERIODICIDADE: O inventário deve ser realizado: a) Na data inicial da implantação do serviço; b) Sempre que houver reposição dos mesmos pela empresa; c) Cerca de 30 (trinta) dias antes do término do contrato, a fim de que haja tempo hábil para a adoção dos procedimentos de reparos e/ou reposições pela empresa.		

ASSUNTO	OCORRÊNCIA	DATA DA INFRAÇÃO
ALIMENTAÇÃO	Não foi servido algum tipo de alimentação, para o total ou parte dos alunos do período. Qual?	
CARDÁPIO	Forneceu qualquer tipo de alimentação prevista no cardápio do dia faltando um dos componentes dela integrantes. Qual?	
	Forneceu qualquer tipo de alimentação prevista no cardápio do dia faltando dois ou mais dos componentes dela integrantes. Quais?	

CASO DESEJE MANIFESTAR MAIS ALGUMA SUGESTÃO PARA O APRIMORAMENTO DO SERVIÇO, PREENCHA TAMBÉM A “PESQUISA DE OPINIÃO” ABAIXO:

PESQUISA DE OPINIÃO (Preenchimento Opcional Pela Direção da Unidade)	SIM	NÃO Citar Qual
As “merendeiras” relacionam-se bem com os servidores da escola?		
As “merendeiras” relacionam-se bem com os alunos?		
A Nutricionista Resp. Técnica da empresa relaciona-se bem com a direção da unidade?		
A empresa atende de forma rápida, eficiente e ética a eventuais solicitações da unidade?		
Há algum <u>alimento</u> ou <u>preparação culinária</u> que tenha baixa aceitação pelas crianças? Relate qual:		
Caso deseje, relate mais alguma sugestão para o aprimoramento da prestação do serviço pela empresa:		

- Data: ___/___/___ - Carimbo (Nome e RF) e Assinatura da Direção da Unidade:

Anexo II – Auditoria de Contrato de Serviço de Nutrição e Alimentação Escolar (continua)

Unidade: _____ CE: _____ Telefone: _____

e-mail: _____ - Data da Auditoria: ___/___/___ - Período: ()Matutino ()Vespertino ()Noturno

Empresa Prestadora do Serviço: _____

Identificação do Responsável pela Avaliação: Nome Legível e RF _____

FATORES DE QUALIFICAÇÃO RELACIONADOS AO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO TERCEIRIZADO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA UNIDADE EDUCACIONAL

Legenda: S = Sim N = Não NO = Não Observado NA = Não Aplicável

ASSUNTO	ITENS DE RESPONSABILIDADE DA EMPRESA	S	Ñ	NO	NA
1. MANIPULADORES	UNIFORME: Utiliza uniforme completo?				
	NÚMERO: Há nº suficiente para atender a demanda referente a adequada e satisfatória prestação do serviço e / ou a rotina de horários de distribuição da unidade?				
	SUBSTITUIÇÃO: Repõe / Troca de forma imediata os manipuladores e sem prejuízo ao andamento do serviço?				
	CONTROLE DE SAÚDE: Mantém na unidade cópia dos exames médico-laboratoriais admissional e periódicos (semestral) de todos os manipuladores?				
	CONDIÇÃO DE SAÚDE: Trabalha em condições de saúde compatível com a prestação dos serviços?				
	HIGIENE PESSOAL: Apresenta adequada higiene pessoal?				
	HIGIENE DO UNIFORME: Apresenta adequada higiene do uniforme?				
	COMPETÊNCIA: Demonstra competência técnica (treinada)?				
2. EMPREGADO DO FORNECEDOR	UNIFORME: Utiliza uniforme (jaleco e rede de malha fina na cabeça) para entrar na cozinha e efetuar entrega?				
	COLABORAÇÃO: Proceder de forma a preservar a sanidade do local?				
3. RELAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS	RELAÇÃO: Há, junto à direção da unidade e, também, afixada em local visível da cozinha, relação nominal de sua mão de obra e seus nutricionistas (RT), contendo o telefone da empresa para algum atendimento emergencial relacionado ao serviço?				
	QUALIDADE DO SERVIÇO NAS ESCALAS: Mantém a qualidade no padrão de alimentação e do serviço independentemente das escalas de serviço adotadas?				
4. ESTOCAGEM	Estoca adequadamente, dentro do prazo de validade, e em recintos próprios, os itens abaixo relacionados:	--	--	--	
	ALIMENTOS				
	MATERIAIS DE CONSUMO, HIGIENE E LIMPEZA				
5. CONTROLE DE ESTOQUE	Procede adequado controle qualitativo dos itens abaixo relacionados, recebidos na unidade:	--	--	--	
	ALIMENTOS				
	MATERIAIS				
6. HIGIENIZAÇÃO	Realiza a higienização dos itens abaixo relacionados, de acordo com as normas vigentes (Manual de Boas Práticas):	-	-	-	
	COZINHA				
	DESPENSA				
	EQUIPAMENTOS DE COZINHA				
	UTENSÍLIOS DE MESA				
	UTENSÍLIOS DE COZINHA				
	DOS ALIMENTOS				
POSSUI PRODUTOS DE LIMPEZA?					
7. LIXO	DESTINO: Acondiciona em recipientes adequados com tampa e pedal?				
8. ALIMENTAÇÃO	RECEITUÁRIO PADRÃO: Confecciona a alimentação de acordo com o receituário padrão (especialmente para sal e açúcar)?				
	PER CAPITA: Cumpre o per capita de preparo (Manual Orientativo)?				
	PREPARO DA ALIMENTAÇÃO: Proceder a preparação culinária de forma adequada, de forma a não causar rejeição e/ou recusa pela maioria dos alunos?				
	REPOSIÇÃO DA ALIMENTAÇÃO: Repõe adequadamente a alimentação, inclusive quando tem balcão para self-service?				
	HORÁRIO: Distribui a alimentação escolar nos horários determinados pela unidade?				
	TEMPERATURA: Distribui na temperatura adequada?				
	APRESENTAÇÃO: Distribui com apresentação adequada?				
	PRATO PADRÃO: Há no momento de distribuição um prato modelo com os devidos porcionamentos disposto em balança?				
	PORCIONAMENTO: Fornece ao aluno o porcionamento previsto em contrato e constante do Manual Orientativo (no caso da distribuição ser tipo "prato pronto")?				
	Fornecimento: Fornece a alimentação para todos os alunos do período? Caso não tenha servido, citar se faltou para: () Total ou () Parte dos alunos.				

Anexo II – Auditoria de contrato de serviço de nutrição e alimentação escolar (continuação)

ASSUNTO	ITENS DE RESPONSABILIDADE DA EMPRESA	S	Ñ	N	O	N	A
8. ALIMENTAÇÃO (cont.)	UTENSÍLIO PARA O ALUNO: Distribui a alimentação ao aluno em utensílio em boas condições de uso?						
	TALHERES PARA O ALUNO: Fornece para uso dos alunos, talheres em boas condições de uso?						
	USO DE LUVA DESCARTÁVEL: Protege as mãos com luvas descartáveis durante a distribuição ao aluno, de alimento pronto que será diretamente consumido? Exemplo: Ao servir pão, biscoito, bolo, etc.						
9. CARDÁPIO	Nº DE ITENS: Fornece a alimentação completa prevista no cardápio? Caso não tenha fornecido, citar se faltou: () 1 item () 2 ou + itens						
	PUBLICAÇÃO: Cumpre o cardápio publicado no Diário Oficial da Cidade (DOC) referente ao tipo de alimentação fornecida?						
	ALTERAÇÃO: Comunicou à unidade, a alteração de cardápio autorizada pela contratante?						
	CUMPRIMENTO DA ALTERAÇÃO AUTORIZADA: Cumpriu o cardápio com alteração autorizada pela contratante?						
	FIXAR: Mantém o cardápio afixado no refeitório da unidade?						
10. APTIDÃO DO ALIMENTO	CARACTERÍSTICAS: Fornece alimentos com características que demonstrem sua aptidão ao consumo: 1) Embalagem íntegra; 2) Dentro da validade; 3) Com adequadas características sensoriais: aparência, cor, odor, sabor, consistência / textura?						
11. AMOSTRA dos Alimentos Preparados	COLETA E GUARDA: Coleta e guarda por 72 horas, uma amostra de cada alimento pronto e servido ao aluno, de acordo com o "Manual de Boas Práticas"?						
12. Utensílio de	Mesa	QUANTIDADE: Suficiente para o nº de alimentação distribuída?					
	Cozinha	QUANTIDADE: Suficiente para o nº de alimentação preparada?					
13. EQUIPAMENTOS DE COZINHA	QUANTIDADE: Suficiente para o nº de alimentação fornecida?						
	MANUTENÇÃO: Procede à manutenção corretiva e preventiva, se for o caso?						
14. MOBILIÁRIO DE COZINHA	QUANTIDADE: Suficiente para a adequada prestação do serviço?						
15. INSUMOS	QUANTIDADE: Suficiente para a prestação do serviço?						
	QUALIDADE: Adequada para a eficiente prestação do serviço?						
16. ROTINA da Unidade	MANUTENÇÃO DA ROTINA: Mantém a rotina da unidade, durante o recebimento dos alimentos e materiais, sem causar-lhe transtornos?						
17. UTILIZAÇÃO da COZINHA e DESPENSA	UTILIZAÇÃO EXCLUSIVA: Utiliza a cozinha e despensa exclusivamente para atender ao serviço contratado?						
	REPARO E ADAPTAÇÃO: Providencia o reparo e adaptação da cozinha e/ou despensa, para atender adequadamente a prestação do serviço e legislação sanitária?						

Comentários:

Obs: Identificar a Nutricionista RT da empresa, caso esteja presente na data e horário da auditoria: _____

Nota 1) Ocorrências na prestação do serviço, observadas pela unidade ou assinaladas nesta auditoria, devem ser apontadas pela direção da unidade no "FORMULÁRIO PARA MEDIR, AVALIAR E OPINAR SOBRE A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE NUTRIÇÃO E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR", o qual deve ser anexado ao relatório quinzenal de "MEDIÇÃO INICIAL DO SERVIÇO", para conhecimento e providências cabíveis pelo Setor Gestão de Terceirizadas; **Nota 2:** O controle diário da alimentação fornecida e a elaboração do relatório quinzenal de "MEDIÇÃO INICIAL DO SERVIÇO" é de responsabilidade exclusiva da unidade e em nenhuma hipótese devem ser realizados pela empresa; **Nota 3)** Relembramos que de acordo com o Decreto Mun. nº 26.692 de 23/04/1991 e a Portaria Intersecretarial nº 05/SMG-SME de 14/09/06 (que revogou a Portaria Intersecretarial nº 01/SEMAB-SME de 21/07/01), a responsabilidade do acompanhamento diário do Programa de Alimentação Escolar é do diretor da unidade educacional; **Nota 4)** A alimentação escolar deve ser fornecida exclusivamente aos alunos, exceto em situações autorizadas pela SMG; **Nota 5)** Dúvidas e sugestões devem ser encaminhadas ao Setor Gestão de Terceirizadas via e-mail: gestaodeterceirizadas@prefeitura.sp.gov.br ou esclarecidas via telefone 3292.7000 ramal 7332.

Conclusão: No momento da auditoria, a prestação do serviço:

() Não apresentou ocorrências.

() Apresentou as ocorrências apontadas na coluna "N" e, portanto, a direção da unidade deverá observar as instruções contidas na "Nota 1" acima.

*A conclusão acima refere-se às condições da unidade na data e período da auditoria pela Nutricionista da SMG.

Nutricionista SMG (Assinatura):
RF:

Responsável na Unidade:
(Nome, Cargo/Função, RF)

Anexo III – Consolidação dados EMPRESA 1 – Contrato Vigente

EMPRESA 1											
Mês	Quinzena	Nº de Dias Úteis	Nº Unidades Atendidas	Unidades com Infrações na Quinzena			Total de Operações na Quinzena	Total de Operações No Mês	Infrações no Mês		
				Nº de Unidades	Percentual de Infrações em Relação ao Nº Unidades Atendidas	Percentual de Infrações a partir do qual o serviço será considerado com a capacidade técnica comprometida *			Nº de Infrações	Percentual de Infrações em relação ao Nº operações no Período	Percentual de operações com Infração no período, a partir do qual o serviço será considerado com a capacidade técnica comprometida *
Julho	1ª	4	48	0	0,0%	13%	192	1.764	0	0,0%	6%
	2ª	12	131	0	0,0%	10%	1.572				
Agosto	1ª	11	131	0	0,0%	10%	1.441	3.013	0	0,0%	6%
	2ª	12	131	0	0,0%	10%	1.572				
Setembro	1ª	9	131	0	0,0%	10%	1.179	2.489	0	0,0%	6%
	2ª	10	131	0	0,0%	10%	1.310				
Outubro	1ª	10	131	0	0,0%	10%	1.310	3.013	0	0,0%	6%
	2ª	13	131	0	0,0%	10%	1.703				
Novembro	1ª	9	131	1	0,8%	10%	1.179	2.489	3	0,1%	6%
	2ª	10	131	2	1,5%	10%	1.310				
Dezembro	1ª	10	131	3	2,3%	10%	1.310	1.574	4	0,3%	6%
	2ª	4	66	0	0,0%	15%	264				
Janeiro	1ª	5	41	0	0,0%	13%	205	271	0	0,0%	9%
	2ª	3	22	0	0,0%	20%	66				
Fevereiro	1ª	6	132	1	0,8%	10%	792	2.162	2	0,1%	6%
	2ª	10	137	1	0,7%	10%	1.370				
Março	1ª	10	138	1	0,7%	10%	1.380	2.760	10	0,4%	6%
	2ª	10	138	4	2,9%	10%	1.380				
Abril	1ª	11	138	3	2,2%	10%	1.518	2.908	8	0,3%	6%
	2ª	10	139	3	2,2%	10%	1.390				
Maio	1ª	9	139	3	2,2%	10%	1.251	2.502	9	0,4%	6%
	2ª	9	139	6	4,3%	10%	1.251				
Junho	1ª	10	139	5	3,6%	10%	1.390	2.919	6	0,2%	6%
	2ª	11	139	0	0,0%	10%	1.529				
Total Acum.	---	218	131	33	25,2%	6%	27.864		42	0,2%	5%

* Fonte: NBR 5426/1985 - ABNT

Anexo IV – Consolidação dados EMPRESA 2 – Contrato Vigente

EMPRESA 2											
Mês	Quinzena	Nº de Dias Úteis	Nº Unidades Atendidas	Unidades com Infrações na Quinzena			Total de Operações na Quinzena	Total de Operações No Mês	Infrações no Mês		
				Nº de Unidades	Percentual de Infrações em Relação ao Nº Unidades Atendidas	Percentual de Infrações a partir do qual o serviço será considerado com a capacidade técnica comprometida *			Nº de Infrações	Percentual de Infrações em relação ao Nº operações no Período	Percentual de operações com Infração no período, a partir do qual o serviço será considerado com a capacidade técnica comprometida *
Julho	1ª	4	67	2	3,0%	15%	268	1.864	3	0,2%	6%
	2ª	12	133	0	0,0%	10%	1.596				
Agosto	1ª	11	133	2	1,5%	10%	1.463	3.059	8	0,3%	6%
	2ª	12	133	1	0,8%	10%	1.596				
Setembro	1ª	9	133	0	0,0%	10%	1.197	2.527	1	0,0%	6%
	2ª	10	133	1	0,8%	10%	1.330				
Outubro	1ª	10	133	5	3,8%	10%	1.330	3.059	24	0,8%	6%
	2ª	13	133	7	5,3%	10%	1.729				
Novembro	1ª	9	133	6	4,5%	10%	1.197	2.527	17	0,7%	6%
	2ª	10	133	2	1,5%	10%	1.330				
Dezembro	1ª	10	133	2	1,5%	10%	1.330	1.766	7	0,4%	6%
	2ª	4	109	1	0,9%	10%	436				
Janeiro	1ª	5	42	0	0,0%	13%	210	300	0	0,0%	8%
	2ª	3	30	0	0,0%	13%	90				
Fevereiro	1ª	6	139	11	7,9%	10%	834	2.214	47	2,1%	6%
	2ª	10	138	14	10,1%	10%	1.380				
Março	1ª	10	137	10	7,3%	10%	1.370	2.740	24	0,9%	6%
	2ª	10	137	10	7,3%	10%	1.370				
Abril	1ª	11	137	11	8,0%	10%	1.507	2.877	26	0,9%	6%
	2ª	10	137	7	5,1%	10%	1.370				
Maio	1ª	9	137	8	5,8%	10%	1.233	2.466	19	0,8%	6%
	2ª	9	137	6	4,4%	10%	1.233				
Junho	1ª	10	138	3	2,2%	10%	1.380	2.898	20	0,7%	6%
	2ª	11	138	8	5,8%	10%	1.518				
Total Acum.	---	218	133	117	88,0%	6%	28.297		196	0,7%	5%

* Fonte: NBR 5426/1985 - ABNT

Anexo V – Consolidação dados EMPRESA 3 – Contrato Vigente

EMPRESA 3											
Mês	Quinzena	Nº de Dias Úteis	Nº Unidades Atendidas	Unidades com Infrações na Quinzena			Total de Operações na Quinzena	Total de Operações No Mês	Infrações no Mês		
				Nº de Unidades	Percentual de Infrações em Relação ao Nº Unidades Atendidas	Percentual de Infrações a partir do qual o serviço será considerado com a capacidade técnica comprometida *			Nº de Infrações	Percentual de Infrações em relação ao Nº operações no Período	Percentual de operações com Infração no período, a partir do qual o serviço será considerado com a capacidade técnica comprometida *
Julho	1ª	4	56	0	0,0%	15%	224	2.120	2	0,1%	6%
	2ª	12	158	1	0,6%	9%	1.896				
Agosto	1ª	11	159	0	0,0%	9%	1.749	3.657	0	0,0%	6%
	2ª	12	159	0	0,0%	9%	1.908				
Setembro	1ª	9	159	0	0,0%	9%	1.431	3.021	2	0,1%	6%
	2ª	10	159	2	1,3%	9%	1.590				
Outubro	1ª	10	160	1	0,6%	9%	1.600	3.693	4	0,1%	6%
	2ª	13	161	1	0,6%	9%	2.093				
Novembro	1ª	9	161	4	2,5%	9%	1.449	3.059	18	0,6%	6%
	2ª	10	161	3	1,9%	9%	1.610				
Dezembro	1ª	10	161	2	1,2%	9%	1.610	2.186	8	0,4%	6%
	2ª	4	144	0	0,0%	9%	576				
Janeiro	1ª	5	52	0	0,0%	15%	260	380	0	0,0%	8%
	2ª	3	40	0	0,0%	13%	120				
Fevereiro	1ª	6	163	2	1,2%	9%	978	2.628	8	0,3%	6%
	2ª	10	165	1	0,6%	9%	1.650				
Março	1ª	10	165	2	1,2%	9%	1.650	3.310	13	0,4%	6%
	2ª	10	166	5	3,0%	9%	1.660				
Abril	1ª	11	167	4	2,4%	9%	1.837	3.507	11	0,3%	6%
	2ª	10	167	5	3,0%	9%	1.670				
Maio	1ª	9	167	7	4,2%	9%	1.503	3.006	11	0,4%	6%
	2ª	9	167	3	1,8%	9%	1.503				
Junho	1ª	10	167	2	1,2%	9%	1.670	3.507	6	0,2%	6%
	2ª	11	167	2	1,2%	9%	1.837				
Total Acum.	---	218	158	47	29,7%	6%	34.074		83	0,2%	5%

* Fonte: NBR 5426/1985 - ABNT

Anexo VI – Consolidação dados EMPRESA 4 – Contrato Vigente

EMPRESA 4											
Mês	Quinzena	Nº de Dias Úteis	Nº Unidades Atendidas	Unidades com Infrações na Quinzena			Total de Operações na Quinzena	Total de Operações no Mês	Infrações no Mês		
				Nº de Unidades	Percentual de Infrações em Relação ao Nº Unidades Atendidas	Percentual de Infrações a partir do qual o serviço será considerado com a capacidade técnica comprometida *			Nº de Infrações	Percentual de Infrações em relação ao Nº operações no Período	Percentual de operações com Infração no período, a partir do qual o serviço será considerado com a capacidade técnica comprometida *
Julho	1ª	4	43	0	0,0%	13%	172	1.444	1	0,1%	6%
	2ª	12	106	1	0,9%	10%	1.272				
Agosto	1ª	11	106	12	11,3%	10%	1.166	2.438	66	2,7%	6%
	2ª	12	106	10	9,4%	10%	1.272				
Setembro	1ª	9	106	8	7,5%	10%	954	2.014	20	1,0%	6%
	2ª	10	106	3	2,8%	10%	1.060				
Outubro	1ª	10	106	6	5,7%	10%	1.060	2.438	33	1,4%	6%
	2ª	13	106	11	10,4%	10%	1.378				
Novembro	1ª	9	106	7	6,6%	10%	954	2.014	22	1,1%	6%
	2ª	10	106	7	6,6%	10%	1.060				
Dezembro	1ª	10	106	5	4,7%	10%	1.060	1.484	7	0,5%	6%
	2ª	4	106	0	0,0%	10%	424				
Janeiro	1ª	5	106	0	0,0%	10%	530	848	0	0,0%	8%
	2ª	3	106	0	0,0%	10%	318				
Fevereiro	1ª	6	107	15	14,0%	10%	642	1.712	59	3,4%	6%
	2ª	10	107	16	15,0%	10%	1.070				
Março	1ª	10	107	8	7,5%	10%	1.070	2.140	19	0,9%	6%
	2ª	10	107	6	5,6%	10%	1.070				
Abril	1ª	11	107	14	13,1%	10%	1.177	2.247	30	1,3%	6%
	2ª	10	107	20	18,7%	10%	1.070				
Maio	1ª	9	107	9	8,4%	10%	963	1.935	38	2,0%	6%
	2ª	9	108	15	13,9%	10%	972				
Junho	1ª	10	109	15	13,8%	10%	1.090	2.289	38	1,7%	6%
	2ª	11	109	8	7,3%	10%	1.199				
Total Acum.	---	218	107	196	183,2%	6%	33.275		333	1%	5%

* Fonte: NBR 5426/1985 - ABNT

Anexo VII – Consolidação dados EMPRESA 5 – Contrato Vigente

EMPRESA 5											
Mês	Quinzena	Nº de Dias Úteis	Nº Unidades Atendidas	Unidades com Infrações na Quinzena			Total de Operações na Quinzena	Total de Operações No Mês	Infrações no Mês		
				Nº de Unidades	Percentual de Infrações em Relação ao Nº Unidades Atendidas	Percentual de Infrações a partir do qual o serviço será considerado com a capacidade técnica comprometida *			Nº de Infrações	Percentual de Infrações em relação ao Nº operações no Período	Percentual de operações com Infração no período, a partir do qual o serviço será considerado com a capacidade técnica comprometida *
Julho	1ª	4	86	1	1,2%	15%	344	2.276	2	0,1%	6%
	2ª	12	161	1	0,6%	9%	1.932				
Agosto	1ª	11	161	2	1,2%	9%	1.771	3.703	7	0,2%	6%
	2ª	12	161	1	0,6%	9%	1.932				
Setembro	1ª	9	161	5	3,1%	9%	1.449	3.059	29	0,9%	6%
	2ª	10	161	3	1,9%	9%	1.610				
Outubro	1ª	10	161	11	6,8%	9%	1.610	3.703	58	1,6%	6%
	2ª	13	161	3	1,9%	9%	2.093				
Novembro	1ª	9	161	18	11,2%	9%	1.449	3.059	42	1,4%	6%
	2ª	10	161	6	3,7%	9%	1.610				
Dezembro	1ª	10	161	0	0,0%	9%	1.610	2.126	0	0,0%	6%
	2ª	4	129	0	0,0%	10%	516				
Janeiro	1ª	5	51	0	0,0%	15%	255	411	0	0,0%	8%
	2ª	3	52	0	0,0%	15%	156				
Fevereiro	1ª	6	170	5	2,9%	9%	1.020	2.750	30	1,1%	6%
	2ª	10	173	10	5,8%	9%	1.730				
Março	1ª	10	173	12	6,9%	9%	1.730	3.460	42	1,2%	6%
	2ª	10	173	14	8,1%	9%	1.730				
Abril	1ª	11	174	10	5,7%	9%	1.914	3.664	28	0,8%	6%
	2ª	10	175	6	3,4%	9%	1.750				
Maio	1ª	9	176	11	6,3%	9%	1.584	3.168	16	0,5%	6%
	2ª	9	176	4	2,3%	9%	1.584				
Junho	1ª	10	176	1	0,6%	9%	1.760	3.696	7	0,2%	6%
	2ª	11	176	5	2,8%	9%	1.936				
Total Acum.	---	218	161	129	80,1%	6%	35.075		261	0,7%	4%

* Fonte: NBR 5426/1985 - ABNT

Anexo VIII – Consolidação dados EMPRESA 6 – Contrato Vigente

EMPRESA 6											
Mês	Quinzena	Nº de Dias Úteis	Nº Unidades Atendidas	Unidades com Infrações na Quinzena			Total de Operações na Quinzena	Total de Operações no Mês	Infrações no Mês		
				Nº de Unidades	Percentual de Infrações em Relação ao Nº Unidades Atendidas	Percentual de Infrações a partir do qual o serviço será considerado com a capacidade técnica comprometida *			Nº de Infrações	Percentual de Infrações em relação ao Nº operações no Período	Percentual de operações com infração no período, a partir do qual o serviço será considerado com a capacidade técnica comprometida *
Julho	1ª	4	47	2	4,3%	13%	188	2.156	14	0,6%	6%
	2ª	12	164	1	0,6%	9%	1.968				
Agosto	1ª	11	164	6	3,7%	9%	1.804	3.772	74	2,0%	6%
	2ª	12	164	5	3,0%	9%	1.968				
Setembro	1ª	9	164	3	1,8%	9%	1.476	3.116	28	0,9%	6%
	2ª	10	164	4	2,4%	9%	1.640				
Outubro	1ª	10	164	10	6,1%	9%	1.640	3.772	48	1,3%	6%
	2ª	13	164	15	9,1%	9%	2.132				
Novembro	1ª	9	165	0	0,0%	9%	1.485	3.135	20	0,6%	6%
	2ª	10	165	8	4,8%	9%	1.650				
Dezembro	1ª	10	158	16	10,1%	9%	1.580	1.856	50	2,7%	6%
	2ª	4	69	0	0,0%	15%	276				
Janeiro	1ª	5	28	1	3,6%	13%	140	185	12	6,5%	9%
	2ª	3	15	0	0,0%	33%	45				
Fevereiro	1ª	6	161	46	28,6%	9%	966	2.616	495	18,9%	6%
	2ª	10	165	41	24,8%	9%	1.650				
Março	1ª	10	165	32	19,4%	9%	1.650	3.300	206	6,2%	6%
	2ª	10	165	42	25,5%	9%	1.650				
Abril	1ª	11	165	23	13,9%	9%	1.815	3.465	106	3,1%	6%
	2ª	10	165	28	17,0%	9%	1.650				
Maio	1ª	9	165	24	14,5%	9%	1.485	2.970	81	2,7%	6%
	2ª	9	165	13	7,9%	9%	1.485				
Junho	1ª	10	165	16	9,7%	9%	1.650	3.465	29	0,8%	6%
	2ª	11	165	1	0,6%	9%	1.815				
Total Acum.	---	218	164	337	205,5%	6%	33.808		1.163	3,44%	5%

* Fonte: NBR 5426/1985 - ABNT

