

**UFRRJ**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO  
E ESTRATÉGIA EM NEGÓCIOS**

**DISSERTAÇÃO**

**CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EM ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR: TERCEIRIZAÇÃO -  
UM NOVO CONCEITO DE GESTÃO EM MERENDA**

Maria de Lourdes Marques Camargo

2008



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO  
E ESTRATÉGIA EM NEGÓCIOS

**CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS EM ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR: TERCEIRIZAÇÃO –  
UM NOVO CONCEITO DE GESTÃO EM MERENDA**

**MARIA DE LOURDES MARQUES CAMARGO**

*Sob orientação do Professor*

Rovigati Danilo Alyrio

Dissertação submetida como  
requisito parcial para obtenção do  
Grau de Mestre em Ciências.

Seropédica, RJ

Dezembro de 2008

371.716 Camargo, Maria de Lourdes Marques  
C172c Contratação de serviços em alimentação escolar:  
terceirização - um novo conceito de gestão em merenda/ Maria de  
Lourdes Marques Camargo. -- Rio de Janeiro: UFRRJ / Instituto  
de Ciências Humanas e Sociais, 2008.  
xiii, 100 f.

Orientador: Rovigati Danilo Alyrio  
Dissertação (mestrado) – UFRRJ / Instituto de Ciências  
Humanas e Sociais / 2008.

Referências bibliográficas: f. 92

1. Merenda escolar. 2. Terceirização. 3. Escolarização  
I. Alyrio, Rovigati Danilo. II. Universidade Federal Rural

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA EM NEGÓCIOS

**MARIA DE LOURDES MARQUES CAMARGO**

Dissertação/Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Curso de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia em Negócios, área de Concentração em Gestão e Estratégia em Negócios.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 15 de Dezembro de 2008

---

Prof<sup>o</sup> Rovigati Danilo Alyrio  
Presidente Orientador  
UFRRJ

---

Prof<sup>a</sup> Heloisa Guimarães Peixoto Nogueira  
Membro Interno  
UFRRJ

---

Prof<sup>a</sup> Marilene de Oliveira Leite  
Membro Externo  
UBM

## **DEDICATÓRIA**

**Ao meu marido, Aloísio, que sempre me estimulou a realizar meus sonhos.**

**Aos meus filhos Raquel, Letícia, Gabriel e Luís Antonio que me inspiram a lutar por um mundo melhor.**

**À minha netinha Clara, luz dos meus dias.**

**À minha irmã Tânia, pelo carinho e palavras de incentivo.**

**À minha mãe Anny, e irmãos, José e Ildani, *in memoriam*, pois onde quer que estejam, estão felizes por mim.**

**À MARIA, MÃE DE DEUS, que não me deixou esmorecer.**

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por permitir que eu chegasse até aqui.

Ao Professor Rovigati Danilo Alyrio, meu orientador, pela sua confiança em mim.

À Coordenadora do Curso, Professora Heloisa, por sua presença constante, dedicação e apoio.

Às responsáveis pela coordenação da merenda escolar da SME/Barra Mansa, Paula e Janaína, ao diretor Prof<sup>o</sup>. Hamilton e ao diretor-adjunto do CERJ, Prof<sup>o</sup>. Alexandre, pela atenção, desprendimento e colaboração, essenciais à realização deste trabalho.

Aos alunos, diretores e funcionários das escolas pesquisadas que me permitiram obter dados tão importantes para a realização desta pesquisa.

A todos os meus amigos da turma 2006 do Mestrado Profissional em Gestão e Estratégias em Negócios, por terem tornado mais leve esta jornada. De uma forma especial, agradeço à Jucimara, pela sua amizade sincera e companheirismo nesta caminhada.

Aos professores da UFRRJ que nos lecionaram, pela imensa contribuição ao nosso crescimento profissional e pessoal.

Ao Professor Marcos Aguiar, por sua atenção e paciência..

A todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para a consecução deste trabalho.

*“Cinco coisas são de importância vital para as crianças; o leite da mãe, o vigor do pai, uma casa com flores e frutos da terra, espaço para crescer, lugar na escola da sabedoria, assento na mesa da comunhão e da partilha. Esse é o desafio para todos nós, porque criança desnutrida é uma blasfêmia a Deus e um insulto à humanidade.”*

*Dom Mauro Marelli  
Consea/MG*

## RESUMO

CAMARGO, Maria de Lourdes Marques. Contratação de Serviços em Alimentação Escolar: Terceirização, um Novo Conceito de Gestão em Merenda. Rio de Janeiro, 2009. 100p. (Dissertação, Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia em Negócios).

O presente estudo aborda a terceirização como uma alternativa às formas de gestão em merenda escolar. O Programa Nacional de Merenda Escolar é o mais antigo e o maior programa de suplementação alimentar do País. Considerando-se a demanda criada pela sua abrangência, o fornecimento de refeições escolares despertou o interesse das empresas especializadas neste tipo de serviço, e que já atuavam junto a Programa de Alimentação do Trabalhador. Desta forma, buscou-se comparar duas formas de gestão de merenda: a terceirizada, modalidade implementada recentemente no município de Barra Mansa, RJ, e a escolarizada, processo de gestão que se caracteriza pela auto-gestão das escolas no que concerne à produção de refeições para os educandos, processo adotado nas escolas da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro. Foram aplicados questionários aos estudantes de duas escolas municipais e uma escola estadual, para verificar a aceitação da merenda escolar nas diferentes formas de gestão. Através de entrevistas técnicas com os responsáveis pelo planejamento da merenda, e da observação nas escolas, estabeleceu-se um parâmetro entre as duas formas de se administrar a merenda escolar. Os gestores foram unânimes em afirmar a vantagem da contratação de empresa para a produção da merenda, o que os disponibilizou para dar mais atenção às práticas pedagógicas. A adesão à merenda, nas três escolas, foi semelhante, situando-se abaixo do que seria considerado ideal. Entretanto, os motivos que levam à não aceitação da refeição escolar divergem nas escolas analisadas, evidenciando a necessidade de adequação da merenda e de atividades de educação alimentar.

Palavras-chave: merenda escolar, terceirização, escolarização



## **ABSTRACT**

CAMARGO, Maria de Lourdes Marques. Recruitment Services in School Food: Outsourcing, a New Concept of Management in School Feeding. Rio de Janeiro, 2009. 100p. (Dissertation for a Professional Masters in Management and Business Strategy).

The present study approaches the outsourcing as an alternative for the forms of school's meal management. The National School's Meal Program is the oldest and biggest program of alimentary supplementation of the Country. Considering it the demand created by it's range, the supply of school's meal woke the interest of enterprises specialized in this type of service, and that were already acting together with the Worker's Food Program. In this way, it was looked to compare two forms of school's meal management: the outsourcing, modality implemented recently in the county of Barra Mansa, RJ, and the schooling, process of management that is characterized for the auto-management of the schools in what concerns of the meals' productions for the students, process adopted in the schools of the General Office of Education of Rio de Janeiro's State. Questionnaires were applied to the students of two municipal schools and for one state school, to check the acceptance of the school's meal in the different forms of management. Through technical interviews with the responsables of the meal's projection, and of the observation in the schools, a parameter was established between the two forms of the school's meal administration. The managers were unanimous in affirming the advantage of the employment of enterprise for the production of the meal, what disponibilized them to give more attention to the pedagogic's practices. The meal's school adhesion, in the three schools, was similar, being situated below in what it would be considered ideal. Meantime, the reasons of the not acceptance of the school meal diverges in the analyzed schools, showing up the necessity of adaptation of the school's meal and the activities of food education.

Key words : School's meal, outsourcing, schooling

## LISTA DE SIGLAS

PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
COSIFE	Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional Eletrônico
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
ABRADIF	Associação Brasileira de Distribuidores Ford
SEGES	Secretaria de Gestão
MBC	Movimento Brasil Competitivo
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ABERC	Associação Brasileira das Empresas de Refeições Coletivas
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
CME	Campanha da Merenda Escolar
CNME	Campanha Nacional da Merenda Escolar
CNAE	Campanha Nacional da Alimentação Escolar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
REBRAE	Rede Brasileira de Alimentação Escolar
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
TCU	Tribunal de Contas da União
MPF	Ministério Público Federal
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CGU	Controladoria Geral da União
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
ONG	Organização não Governamental
CEAPE	Centro de Educação Alimentação do Pré-Escolar
DRI	<i>Dietary References Intakes</i>
AI	<i>Adequate Intake</i> (Ingestão Adequada)
EAR	<i>Estimated Average Requirement</i> (Requerimento Médio Estimado)
OMS	Organização Mundial da Saúde
SEEDUC	Secretaria Estadual de Educação
UE	Unidades Escolares
TCE	Tribunal de Contas do Estado

SME	Secretaria Municipal de Educação
ME	Merenda Escolar
PNAC	Programa Nacional de Alimentação Escolar para Creches
PNAP	Programa Nacional de Alimentação do Pré-Escolar

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1	Distribuição de questionários respondidos pelos alunos, por Escolas
Figura 2	Distribuição de questionários respondidos pelos alunos segundo o tipo de escola pública
Figura 3	Distribuição dos alunos segundo o nível de ensino (curso)
Figura 4	Distribuição dos alunos por série escolar
Figura 5	Distribuição dos alunos por turno freqüentado
Figura 6	Distribuição dos alunos, segundo o gênero
Figura 7	Distribuição dos alunos por idade
Figura 8	Frequência de questionários respondidos pelos alunos segundo aceitação da merenda
Figura 9	Distribuição segundo o motivo de não adesão à merenda pelos alunos
Figura 10	Resultados dos questionários respondidos pelos alunos de acordo com a frequência de consumo
Figura 11	Opinião dos alunos sobre a qualidade da merenda
Figura 12	Opinião dos alunos sobre a quantidade de alimentos servidos na merenda
Figura 13	Resposta dos alunos sobre o hábito de repetir a merenda
Figura 14	Adesão ao desjejum oferecido na Escola Estadual no turno da manhã
Figura 15	Frequência de consumo do desjejum oferecido na Escola Estadual, turno da manhã

## **LISTA DE ESQUEMAS**

Esquema 1	Os Serviços de Alimentação nos Canais de Distribuição de Alimentos no Mundo e seus Valores (1997)
-----------	---

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Determinação de valores de energia a serem fornecidos pela merenda escolar, segundo a faixa etária
Tabela 2	Macronutrientes de acordo com OMS/2003
Tabela 3	Micronutrientes ( DRI/1997/2000/2001)
Tabela 4	Frequência por escola
Tabela 5	Tipo de Escola Pública (Estadual, Municipal)
Tabela 6	Curso ( Ensino Fundamental, Ensino Médio)
Tabela 7	Série
Tabela 8	Turno Escolar (matutino,vespertino)
Tabela 9	Gênero ( masculino, feminino)
Tabela 10	Idade dos alunos
Tabela 11	Consumo de merenda
Tabela 12	Motivo pelo qual não consome a merenda
Tabela 13	Frequência de consumo da merenda da escola
Tabela 14	Qualidade da merenda
Tabela 15	Quantidade servida de merenda
Tabela 16	Repetição de merenda da escola
Tabela 17	Consome o desjejum da escola ( apenas na Escola Estadual, turno matutino)
Tabela 18	Frequência de consumo do desjejum da escola ( Escola Estadual, turno matutino)
Tabela 19	Aceitam (consomem) a merenda
Tabela 20	Por que não aceitam ( consomem) a merenda
Tabela 21	Frequência de consumo da merenda
Tabela 22	Qualidade da merenda
Tabela 23	Quantidade da merenda

Tabela 24	Repete a merenda
Tabela 25	Aceitam (consomem) a merenda
Tabela 26	Por que não aceitam (consomem) a merenda
Tabela 27	Frequência de consumo da merenda
Tabela 28	Qualidade da merenda
Tabela 29	Quantidade da merenda
Tabela 30	Repete a merenda

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1	Variáveis de Competição entre Empresas de Serviços de Alimentação e Varejo
Quadro 2	Aplicação de recursos e nº de alunos atendidos de 1995 a 2007 pelo PNAE
Quadro 3	Alimentos básicos segundo o PNAE
Quadro 4	Empenho para Merenda Escolar (2008)
Quadro 5	FNDE/PNAE: Empenho para a merenda escolar (2008)

## **SUMÁRIO**

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>16</b>
1.1 Formulação do Problema	16
1.2 Objetivos	17
1.2.1 Objetivo Geral	17
1.2.2 Objetivos Específicos	17
1.3 Justificativa	17
1.4 Hipóteses	18
1.5 Limitações de Estudo	18
<b>2 REVISÃO DA LITERATURA</b>	<b>19</b>
2.1 Estratégia, Mudança de Paradigmas e Terceirização	19
2.2 A Terceirização como Estratégia de Gestão	20
2.2.1 Conceitos de Terceirização	20
2.2.2 A Terceirização Estratégica	22
2.2.3 Cuidados na Terceirização	23
2.2.4 Vantagens e desvantagens na Terceirização	24
2.2.5 Terceirização no Brasil	25
2.2.6 Aspectos legais da Terceirização	27
2.2.7 Evolução da Terceirização	28
2.3 Transição de Foco na Gestão Pública: a Administração Gerencial & Terceirização	29
2.4 Perspectivas em Serviços de Fornecimento de Refeições Coletivas	33
2.5 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	37
2.5.1 Um breve histórico da Merenda Escolar no Brasil	37
2.5.2 Características do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	39
2.5.3 Recursos do PNAE	42
2.5.4 Formas de gestão da Merenda Escolar	44
2.5.5 Sistemas de aquisição de gêneros e contratação de serviços na Merenda Escolar	47
2.5.6 Qualidade da Merenda Escolar segundo as determinações do PNAE	50
2.5.7 Importância da adesão à Merenda Escolar	54
<b>3 MATERIAL E MÉTODOS</b>	<b>57</b>
3.1 Delineamento da Pesquisa	57
3.2 Caracterização do local de estudo	58
3.2.1 O Município de Barra Mansa	58
3.2.2 O Município de Volta Redonda	60
3.3 Critério para Seleção da Amostra	61
3.4 Análise estatística	61
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b>	<b>62</b>
4.1 Caracterização das Formas de Gestão de Merenda nas Unidades Escolares analisadas	62
4.1.1 Gestão de Merenda do tipo Escolarizado, em UE do Estado do Rio de Janeiro	62
4.1.2 Gestão de Merenda Centralizada Terceirizada nas UEs da Secretaria Municipal	

de Educação do Município de Barra Mansa	64
4.2 Estudo da Adesão à Merenda nas Modalidades de Gestão Escolarizada e Terceirizada	69
4.2.1 Caracterização da amostragem	69
4.2.2 Análise comparativa das variáveis nas Escolas Municipais e Escola Estadual	82
4.2.3 Comparação entre as duas Escolas Municipais	86
<b>5 CONCLUSÕES</b>	<b>89</b>
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>92</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>99</b>
Anexo A. Questionário de Pesquisa de Adesão à Merenda Escolar	99
Anexo B. Roteiro de Entrevista Técnica e Observação da Merenda	100





## **1. INTRODUÇÃO**

A política de descentralização na administração pública abriu espaço para novas estratégias de gestão, dentre elas a terceirização de serviços, prática já consagrada nas empresas privadas.

Na produção de alimentação escolar nas escolas públicas, a terceirização desponta como uma forte tendência nos municípios de todos os Estados brasileiros bem como um nicho promissor para as empresas especializadas no ramo de fornecimento de refeições coletivas.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constitui-se, hoje, no maior programa de suplementação alimentar no Brasil, caracterizando-se por sua amplitude e universalidade, pois se propõe a atender a todas as escolas públicas do País, e abranger todos os estudantes nelas matriculados, independentemente da sua condição sócio-econômica.

### **1.1. Formulação do Problema**

O objeto de estudo dessa pesquisa constitui-se na análise da terceirização como estratégia de gestão no serviço público, com a avaliação da contratação da merenda escolar em um município do Estado do Rio de Janeiro.

A prática da terceirização não é novidade no mundo de negócios, afirma Giosa (2007), há muitos anos, nas empresas do primeiro mundo e no Brasil, se pratica a contratação, via prestação de serviços, de empresas especializadas em atividades específicas, que não necessitam serem desenvolvidas no ambiente interno da organização.

A terceirização, definida como um processo planejado de transferência de atividades delegadas para terceiros, permite que a empresa se concentre apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua, ou seja, na sua atividade-fim (IMNHOF E MORTARI, 2006).

Sabendo-se que a atividade-fim das escolas é basicamente a relação ensino-aprendizagem, e considerando que a terceirização visa combinar objetivos econômicos, como a redução de custos, com objetivos organizacionais, como o aumento da flexibilidade, na busca de qualidade, produtividade e competitividade, tal forma de gestão passou a ser uma

opção para a merenda escolar em instituições públicas. Cabe-nos, pois, indagar: a terceirização pode ser considerada uma forma de tornar mais eficiente a gestão em merenda?

## **1.2. Objetivos**

### **1.2.1. Objetivo Geral**

O objetivo geral nesta dissertação consiste em comparar os sistemas de gestão de merenda, estudando os resultados da implantação da gestão terceirizada do fornecimento de refeições em escolas públicas de um município do Estado do Rio de Janeiro.

### **1.2.2. Objetivos Específicos**

Constituem-se objetivos específicos deste trabalho:

Mostrar a terceirização como uma estratégia de gestão no serviço público.

Explicar as diferentes formas de gestão de merenda nas escolas públicas.

Descrever o processo e os critérios de licitação para aquisição de produtos e serviços na Administração Pública.

Avaliar, junto à clientela, a adesão dos consumidores (alunos) à merenda nos sistemas de gestão centralizada terceirizada e escolarizada de produção de refeições escolares.

Comparar a gestão terceirizada e a escolarizada sob a ótica do gestor responsável pela prestação do serviço e segundo a adesão dos alunos à refeição escolar gratuita fornecida pela escola pública.

## **1.3. Justificativa**

A discussão da implantação da terceirização da merenda escolar revela uma tendência crescente da parceria entre setor privado e setor público na prestação de serviços.

A merenda escolar é um programa do Governo Federal de âmbito nacional, chamado Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Seu objetivo é assegurar que sejam supridas, parcialmente, as necessidades nutricionais das crianças de nossas escolas, o que, além de lhes assegurar melhores condições de crescimento, pode contribuir para a redução

dos índices de evasão e para a formação de bons hábitos alimentares, dentro da política de Segurança Alimentar e Nutricional.

Os beneficiários do PNAE são os alunos matriculados na educação infantil, oferecida em creches e pré-escolas, e no ensino fundamental da rede pública de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União. A referência básica é o censo escolar realizado pelo Ministério da Educação no ano anterior ao do atendimento.

Inúmeras dificuldades têm sido observadas nas escolas no que se refere à aplicação dos recursos destinados pelo PNAE, tais como: desvio de recursos, escolha de fornecedores, qualidade dos produtos, sistemas obsoletos de armazenamento, falta de treinamento de pessoal e aceitação da merenda pelos alunos.

Assim, muitas prefeituras, em todo país, têm optado por terceirizar o serviço de merenda escolar, numa tentativa de aliar qualidade, economia e transparência na aplicação de recursos.

#### **1.4. Hipóteses**

A análise da terceirização como forma de gestão no oferecimento de refeições escolares nas escolas públicas pode ser vista sob duas hipóteses: na primeira, pressupõe-se que a gestão terceirizada de merenda, tipo de gestão centralizada, promova uma melhoria no serviço oferecido refletido na maior adesão ao consumo da refeição disponibilizada aos alunos pelas unidades escolares; na segunda hipótese há a percepção de que a forma de gestão da merenda, quer seja escolarizada ou centralizada do tipo terceirizada, não interfere na adesão da clientela (alunos) ao consumo da refeição oferecida pelas escolas.

#### **1.5. Limitações do Estudo**

As dificuldades encontradas neste estudo consistem na aprovação da pesquisa em instituições públicas, na dependência da disponibilidade de documentos para análise dos mesmos e a ausência de literatura científica específica referente ao tema central “terceirização de merenda.”

## **2. REVISÃO DA LITERATURA**

### **2.1. Estratégia, Mudança de Paradigmas e Terceirização**

Gestão, em uma empresa, abrange o estabelecimento das condições de trabalho, a organização do trabalho, a natureza das relações hierárquicas, o tipo de estruturas organizacionais, os sistemas de avaliação e o controle dos resultados, as políticas em gestão de pessoas e objetivos, os valores e a filosofia de gestão que o inspiram (CHANLAT, apud SZWARC, 2006).

Costa (2002) admite que gestão estratégica seja um processo sistemático que busca assegurar a continuidade, sobrevivência e crescimento futuros para a empresa pela contínua adequação de estratégias, capacitação e infra-estrutura.

A gestão estratégica deve ser encarada, pois, como um processo rotineiro, de responsabilidade dos líderes organizacionais, e que precisa se organizado e estruturado como um sistema de gestão (PAGANO, 2002).

As empresas devem estar atentas às mudanças das expectativas de mercado, buscando um referencial que lhes dê qualidade e competitividade. Para sobreviver uma organização tem que ser contemporânea e precisa ajustar-se às exigências das mudanças, pois vida é essencialmente mudança. É preciso, por conseguinte conhecer com antecedência razoável, o sentido da mudança (CORDEIRO E RIBEIRO, 2002).

As inovações dos processos, afirmam Machado e Fonseca (1999), são responsáveis pelas mudanças nas atribuições, cargos, funções e tarefas, alterando radicalmente a estrutura organizacional.

Essa realidade tem sido amplificada por inovações tecnológicas, transformações nas bases da concorrência, surgimento de novos modelos de gestão e mudanças significativas no perfil dos clientes e nas suas relações com as empresas fornecedoras de produtos e serviços, gerando reflexos diretos sobre a gestão das empresas (CORDEIRO E RIBEIRO, 2002).

Uma das grandes transformações mundiais, segundo Kuazaqui (2006), conduz à realidade da diminuição dos empregos formais e ao aumento do trabalho em nível global. O autor destaca que o fenômeno não é recente e que deve ser contextualizado dentro de raízes históricas, para compreensão do presente e da projeção do cenário para o futuro.

No ambiente de negócios, de acordo com Cordeiro e Ribeiro (2002), em todo o mundo as pessoas estão sentindo o reflexo dessas transformações, seja pelas mudanças introduzidas internamente pela re-engenharia, como a descentralização, o *empowerment* ou a terceirização, seja pelas transformações no cenário externo, como o declínio de antigas empresas multinacionais e o surgimento de novos competidores.

Novos tipos de estratégia surgem de contatos de colaboração entre as empresas, já que as empresas não podem deixar de aprender e pedir emprestado quando negociam e trabalham juntas (ALDAY, 2002).

Para Giosa (2007) propor, implantar conceitos e modelos de modernização e inovação às empresas é uma questão de sobrevivência, básica para aprimoramento da gestão da obtenção de bons resultados nos negócios. Batista (2007) aponta que, pela necessidade das empresas de se tornarem mais ágeis, dinâmicas e flexíveis, desponta o ambiente propício à terceirização.

Coutinho (2008) estabelece que a busca pela competitividade, facilitada pela gestão estratégica, vai além da busca pela qualidade, eficiência e produtividade. Pressupõe a consciência estratégica dos empresários, executivos e políticos de querer ser o melhor por fazer diferente, quer seja para o setor privado lucrativo, o setor público ou para as organizações do terceiro setor. Mover-se na direção de ações estratégicas na busca de diferenciação sustentável, ressalta o autor, é um esforço deliberado e exige coragem e interesse das lideranças.

## **2.2. A Terceirização como Estratégia de Gestão**

### **2.2.1. Conceitos de Terceirização**

A necessidade de criar e sustentar vantagens tem proporcionado o surgimento de novos negócios com o intuito de reduzir custos e tornar os produtos e serviços mais competitivos. Nesse contexto, surge a terceirização, que se solidifica como uma das atividades mais eficientes na racionalização de recursos humanos (IMNHOF e MORTARI, 2005).

A expressão em inglês *outsourcing*, que significa terceirização, é adotada plenamente pelas empresas, referenciada sempre pela concepção estratégica de implementação (GIOSA, 2007).

Berdugo (2002) recorda que há várias conceituações sobre a terceirização, com enfoques diferenciados, sendo que em seu conteúdo há sempre um ponto comum:

transparência das atividades de uma empresa para outra (seja física ou jurídica) objetivando a concentração dos esforços em atividades-fim. A realização das atividades organizacionais (atividades-meio) por pessoas jurídicas distintas da organização tem sido definida como terceirização.

Em concordância, Queiroz (apud Araújo, 1998) e Padoan (1999), complementam que a terceirização é uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência, a terceiros, das atividades acessórias e de apoio ao escopo das empresas, que é sua atividade-fim, permitindo que se concentre no seu negócio.

São denominadas atividades-meio todas aquelas não essenciais da empresa, ou seja, as que têm a finalidade de dar suporte às atividades principais constantes em seus objetivos sociais. As atividades principais são as descritas na cláusula objeto do contrato social das empresas e são chamadas de atividades-fim (MELCHOR, 2004).

Já para Imnhoff e Mortari (2005), a terceirização consiste em transferir a terceiros a execução de tarefas para as quais a relação custo/benefício da execução interna não é das mais vantajosas, seja do ponto de vista financeiro, de qualidade, ou mesmo de especialidade.

Terceirização é considerada ainda, de acordo com o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIFE, 2007), uma forma encontrada pelos empresários e pelo Estado de contratar serviços de terceiros como “pessoa jurídica”, evitando a contratação de mão-de-obra assalariada.

Melchor (2004) enfatiza que, além de não estar relacionada à atividade-fim, a terceirização de serviços deve observar a ausência dos elementos caracterizadores da relação de emprego que são: subordinação, habitualidade, horário, pessoalidade e salário.

Sob o aspecto trabalhista, terceirização seria a contratação de serviços por meio de empresa, intermediária entre tomador de serviços e a mão-de-obra, mediante contrato de prestação de serviços. A relação de emprego se faz entre o trabalhador e a empresa prestadora de serviços, e não diretamente com o contratante destes (BRASIL, 2001).

Deve-se estabelecer, segundo Padoan (1999), ainda uma distinção entre terceirização lícita e ilícita. Considera-se terceirização lícita a que observa os preceitos legais relativos aos direitos trabalhadores, não objetivando fraudá-los, distanciando-se da existência da relação de emprego. A terceirização ilícita ao contrário, caracteriza-se pela locação permanente de mão-de-obra, podendo dar ensejo a fraudes e a prejuízos a trabalhadores.

### 2.2.2.A Terceirização Estratégica

A terceirização como estratégia organizacional é, há muito, conhecida. Seu grande impulso data da Segunda Guerra Mundial, quando a indústria armamentista procurou ampliar sua capacidade produtiva contratando junto a terceiros, mais do que insumos básicos, partes de produtos que elaborava (OLIVEIRA, 1996).

Giosa (2007) chama atenção para a terceirização como um processo estratégico de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros com os quais se estabelece uma relação de parceria. As palavras-chave destacadas pelo autor são fundamentais na compreensão do processo de terceirização: *processo estratégico de gestão e parceria*.

Processo estratégico de gestão, explica Giosa (2007), consiste em uma ação sistêmica, processual, que tem critérios de aplicação (início, meio e fim), uma visão temporal (curto, médio e longo prazos) e uma ótica estratégica, dimensionada para alcançar objetivos determinados e reconhecidos pela organização. Parceria, continua o autor, pode ser compreendida como uma nova visão de relacionamento comercial, em que o fornecedor migra de sua posição tradicional, passando a ser o verdadeiro sócio do negócio, num regime de confiança pleno junto ao cliente, refletindo a sua verdadeira e nova função de parceiro.

A terceirização para Fleury, citado por Carvalho, Barbosa e Gonçalves (2006), possibilita à empresa focar em suas competências essenciais (*core competence*) e procurar parcerias para complementar seus objetivos estratégicos.

Para tornar-se bem sucedida, é fundamental que os envolvidos, contratantes e contratado, em qualquer tipo de terceirização, possuam capacitação suficiente para compreender e entender com eficiência, eficácia e rapidez os objetivos e propósitos finais de cada empresa (CARVALHO, BARBOSA E GONÇALVES, 2006).

As etapas principais de um modelo de terceirização, segundo Franceschini, citado por Kuchenbecker (2006), consistem em: análise de *benchmarking* interno, análise de *benchmarking* externo, negociação de contrato e gerenciamento da terceirização. A análise de *benchmarking* corresponde às capacidades centrais da empresa e envolve a individualização dos processos a serem terceirizados; a análise de *benchmarking* externo engloba a avaliação do fornecedor e definição sobre o padrão de serviço desejado; a negociação de contrato é a forma de estabelecer a relação entre as partes, destacando o tipo de relacionamento, o tempo de duração, os objetivos definidos, os critérios de avaliação e os modos de atuar em caso de



conflitos. No gerenciamento da terceirização, enfim, determina-se o nível de desempenho a partir de critérios definidos conjuntamente pelo contratante e fornecedor.

A negociação destaca-se, pois, como estratégia fundamental para o sucesso de uma relação de parceria como a terceirização. Para Andrade, Alyrio e Macedo (2007), as negociações eficazes constituem-se num elo capaz de gerar valor por meio da interação entre empresas.

Carvalho, Barbosa e Gonçalves (2006) argumentam que, mesmo envolvidas na decisão de terceirizar ou não, algumas empresas preferem continuar a verticalizar suas operações na tentativa de reduzir custos e com isso aumentar sua margem de lucro. Hoje essa alternativa é na maioria dos casos a menos lucrativa, e a contratação de firmas especializadas na efetivação de determinados serviços está se tornando o caminho mais viável na incansável busca por maior competitividade e lucros.

### **2.2.3.Cuidados na Terceirização**

Para que o processo de terceirização funcione adequadamente, esclarece Kuchenbercker (2006), é preciso verificar como essa nova relação irá se estabelecer e em que base será construída. Para fazer essa distinção, é necessário resignificar as relações cliente-fornecedor, para atender aos novos processos que serão gerados pela terceirização. A busca pela melhoria contínua passa a ser o elo de comunicação eficaz para sedimentar o relacionamento existente e dessa forma os problemas serem resolvidos conjuntamente. Desta forma, de acordo com Andrade, Alyrio e Macedo (2007), as partes, numa discussão, buscam, de forma estratégica, expressar verbalmente suas divergências, alcançando resultados efetivos que atendam aos interesses mútuos.

Araújo (1998) destaca alguns procedimentos relevantes na busca de resultados positivos na terceirização, tais como: a busca de informações pelos dirigentes para aprofundar o conhecimento sobre o assunto; a promoção de reuniões sistemáticas antes da implantação do sistema para reduzir as resistências naturais ao processo; a avaliação prévia das vantagens e desvantagens da terceirização sob a ótica estratégica, antes da tomada da decisão; a seleção criteriosa dos fornecedores, analisando sua idoneidade técnica, capacidade financeira, filosofia da empresa, e não apenas a redução de custos.

Definido o que, quanto e quando terceirizar faz-se necessário que o processo de contratação com o fornecedor atente para alguns aspectos importantes, que podem assegurar a consistência da relação que se inicia. Oliveira (2006) enumera como fatores mínimos a serem

observadas por ambas as partes: o estabelecimento dos níveis de serviço, a possibilidade de aferição da qualidade dos serviços ou produtos, a garantia de confidencialidade das bases contratadas, o acompanhamento dos custos de produção e a fixação de um teto para os mesmos, formas de auditoria e condições para subcontratação, além de um plano de contingência.

#### **2.2.4. Vantagens e desvantagens na Terceirização**

A terceirização, como qualquer modelo de gestão apresenta vantagens e desvantagens para a empresa e devem ser levadas em consideração e muito bem analisadas (IMINHOFF e MORTARI, 2005).

As vantagens da terceirização, para Kuchembecker (2006), podem ser verificadas na qualidade dos serviços, transferência de tecnologias, revisão estrutural e cultural da empresa, melhores resultados no conjunto da empresa, simplificação da estrutura organizacional, maior agilização das decisões, eficiência administrativa e contribuição para o fim de uma situação deficitária.

Um aspecto positivo na adoção deste tipo de modalidade de contratação de serviços, é que se torna desnecessária a manutenção de uma equipe própria, envolvendo todos os custos, tais como salários, encargos sociais, treinamento, livros técnicos, espaço ocupado dentro da organização e gastos com equipamentos (IMNHOFF e MORTARI, 2005).

Melchor (2004) cita ainda dentre as vantagens da terceirização: estrutura administrativa simplificada; mais participação dos dirigentes nas atividades-fim da empresa; concentração dos talentos no negócio principal da empresa; redução do custo de estoques; maior facilidade na gestão do pessoal e das tarefas; possibilidade de rescisão do contrato conforme as condições preestabelecidas; controle da atividade terceirizada por conta da própria empresa contratada; menores despesas com aquisição e manutenção de máquinas, aparelhos e uniformes fornecidos pela empresa contratada; ampliação de mercado para pequenas empresas que terão oportunidade de oferecer seus serviços de terceirização.

Deve-se observar, segundo Luz (2006), que ao terceirizar suas atividades acidentais, ou seja, aquelas que não correspondem à sua atividade principal, as empresas transferem a execução ou o gerenciamento dessas atividades para empresas que são especializadas no assunto. Com isso, esses terceiros acabam fazendo o serviço com menos funcionários. Resultado: mais pessoas sem emprego.

As conseqüências resultantes do processo de reestruturação industrial, baseado na terceirização, são várias e estabelecem uma série de efeitos, refletindo-se nas condições de vida e trabalho de uma ampla classe de profissionais, principalmente no que diz respeito à diminuição do número de postos de trabalho, degradação e precarização das condições de trabalho, que vão desde modificação nos ritmos até perda dos direitos sociais (GOMES e VIDAL, 1996).

Padoan (1999), em contraponto, destaca que a terceirização gera novas empresas e também novos empregos, provocando conseqüentemente um aumento na arrecadação de impostos, o fomento do trabalho autônomo e da oferta de mão de obra no mercado de trabalho.

Os benefícios da terceirização não devem levar ao engano de que qualquer formato é adequado, conforme exemplifica Paraguassu (2007). Nas indústrias químicas, recorda o autor, as atividades principais, chamadas de *core business*, que chegaram a ser terceirizadas, estão voltando a ser desenvolvidas pela própria empresa, ou seja, há tendência geral de *primeirização* de áreas que haviam sido terceirizadas. Isso porque a terceirização, adotada como um mero redutor de custos, num setor de risco na área industrial, não encontrou mão-de-obra qualificada nas empresas prestadoras de serviços e nem sustentabilidade financeira das mesmas. O resultado disso foi a baixa qualidade do serviço e empresas com passivo trabalhista.

Dentre as desvantagens da terceirização estão incluídas, portanto, a dificuldade em encontrar o parceiro ideal e em efetivar um contrato de parceria, o baixo nível gerencial dos fornecedores, o seu pouco empreendedorismo, e a falta de formação de seus empregados (KUCHENBECKER, 2006).

Giosa (2007) observa que a terceirização provoca uma inevitável reestruturação funcional interna, sendo parte dos funcionários aproveitada em novas funções ou treinada para atuar na atividade-fim da empresa.

Em estudo realizado por Valença e Barbosa (2002) em empresas que utilizam a terceirização, verificaram-se, como impactos internos provocados pelo processo, a redução de custos, perda de condições de trabalho antes existentes, medo de demissão e choque de culturas. Evidenciou ainda a necessidade de ajuste das normas e procedimentos internos, nova relação de trabalho e ameaça ao valor do “emprego seguro e estável”.

Segundo a Associação Brasileira de Distribuidores Ford (ABRADIF, 2001) salienta-se, como desvantagens da terceirização, a presunção do vínculo empregatício caso as obrigações trabalhistas não forem cumpridas pela empresa contratada; não poder vincular em

contrato que determinado serviço seja realizada por uma pessoa previamente especificada; como há possibilidade de transferência de know-how, há inconveniência de se terceirizar atividade que envolva tecnologia de marca; perda do controle operacional; maior rotatividade de mão-de-obra; diferenças de benefícios entre funcionários da empresa e terceirizados; maiores riscos de furtos e vandalismo; resistências internas naturais em processos de mudanças; dificuldades de encontrar novos parceiros confiáveis em casos de cancelamento de contratos.

Há vários aspectos negativos associados a uma alta rotatividade de pessoal na empresa terceira: perda de qualidade do serviço e perda de tempo com constantes períodos de treinamento e adaptação de novos empregados. Os tomadores de serviços percebendo que, na prática, as pessoas não são tão intercambiáveis com se imaginava, têm evitado a rotatividade das pessoas de duas formas: manutenção dos empregados, mudando-se somente as empresas prestadoras que os contratam; escolha e manutenção de uma empresa terceira profissional que apresentem baixos índices de rotatividade. Entretanto, a opção de manter o empregado, alternando-se somente a empresa terceira, sujeita o tomador a ter caracterizado o vínculo empregatício, pelo elemento pessoalidade, entre o empregado e sua própria empresa/condomínio, constituindo-se, portanto, em uma opção não recomendável (BRASIL, 2001).

### **2.2.5. Terceirização no Brasil**

No Brasil a terceirização ganhou força na década de 80, quando, além de insumos para a atividade industrial, passou-se a contratar junto a terceiros, serviços ditos atividades-meio das organizações, tais como limpeza, manutenção, vigilância, contabilidade, alimentação, digitação, etc. (OLIVEIRA, 1996).

O cenário propício para a implantação da terceirização no Brasil teve a recessão como pano de fundo. O mercado cada vez mais restrito acabou determinando a diminuição das oportunidades, possibilitando que novas abordagens fossem aplicadas para buscar a minimização de perdas. O fomento para a abertura de novas empresas, reforçado pelo sonho do brasileiro de ter seu próprio negócio, com aumento da oferta de mão-de-obra, restringiu o impacto social da recessão e do desemprego (GIOSA, 2007).

Paraguassu (2007), baseando-se em estudo feito pelo professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) Marcio Pochmann, destaca que a terceirização no Brasil ganhou novo impulso na década de 1990, e que, entre 1995 e 2005, a terceirização criou 2,3

milhões de empregos formais, o equivalente a 33,8% dos postos de trabalho criados pelo setor privado formal.

Constata-se, assim que a flexibilização das relações de trabalho vem avançando no Brasil, seguindo a tendência verificada em outros países. Estudo recente realizado a partir de uma amostra de 2200 empresas brasileiras indica que, do total das empresas, cerca de 70% utilizam alguma modalidade de trabalho flexível, principalmente nos setores industrial e de serviços. A modalidade mais utilizada, independente da região do país, é a terceirização (56%), mais intensa na indústria e prática crescente com o tamanho da empresa. A razão mais comumente alegada pelas empresas para a utilização das modalidades alternativas de contrato de trabalho é a redução do custo do trabalho (CACCIAMALI e BRITO, 2002).

Alguns fatores ainda dificultam a terceirização no Brasil. Em pesquisa realizada por Araújo (1998) em empresas na Grande Natal, os dirigentes apontaram que são entraves na terceirização: a desqualificação dos terceiros (empresas contratadas), os altos custos cobrados pelos terceiros, a parceria desleal, preocupações com riscos e não cumprimento do serviço, dentre outros.

#### **2.2.6.Aspectos legais da Terceirização**

Sabe-se que a terceirização é a contratação de serviços por meio de empresa, intermediária entre tomador de serviços e a mão-de-obra, mediante contrato de prestação de serviços. A relação de emprego se faz entre o trabalhador e a empresa prestadora de serviços, e não diretamente com o contratante destes (BRASIL, 2001).

Ainda de acordo com Brasil (2001), o processo de terceirização é amplamente regulado pela **lei 6.019/74** e pelo **Decreto-Lei nº 73.841//74**, legalmente permitidos nas áreas de limpeza e segurança. Ainda são permitidos serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador de serviços (com exceção do trabalho temporário) com base na Lei nº. 6.019/74, na qual se permite inclusive a contratação de trabalhadores para atuarem na atividade- fim da empresa.

A contratação de serviços para atividade-fim foi, segundo Melchor (2004) posteriormente disciplinada pelo Tribunal Superior Trabalhista (TST), através do Enunciado nº331, segundo o qual não é permitido contratar empresas ou autônomos para prestar serviços relacionados às atividades-fim da empresa contratante.

Quanto à relação entre o tomador de serviços e a empresa terceirizada, Melchor (2006, p. 6-7) destaca que

“A relação entre o tomador dos serviços e a empresa terceirizada, é regulada pelo Código Civil, e não pela CLT. Entretanto, a utilização incorreta da terceirização poderá transferir essa relação da esfera civil para a esfera trabalhista, caracterizando o vínculo empregatício, isto é, relação de emprego entre o contratante e as pessoas que lhe estão prestando serviços. Dessa maneira, segundo a CLT o vínculo empregatício configura-se pela relação de emprego sempre que estiverem presentes os seguintes elementos reunidos: subordinação, horário de trabalho, habitualidade e pessoalidade, mediante uma remuneração que, nesse caso, será considerada salário.”

Na terceirização, quando lícita, o prestador de serviços será empregado da empresa terceirizante, mantendo com o tomador apenas uma relação de trabalho. Dessa forma, segundo recomendações do Ministério do Trabalho e do Emprego, em Brasil (2001), a assinatura da Carteira de Trabalho e Previdência Social, o pagamento dos salários e das demais verbas a que tiver direito, bem como a aplicação de punições, fica sempre a cargo da prestadora. Entretanto, se as obrigações trabalhistas não forem integralmente cumpridas por esta, a cliente responde de forma subsidiária pelo seu pagamento, mas apenas no período em que tiver se beneficiado do trabalho. A cliente também poderá responder solidariamente como no caso de falência da empresa de trabalho temporário.

#### **2.2.7.Evolução da Terceirização**

Sabe-se que a prática da terceirização surgiu nas áreas ditas de apoio como: conservação e limpeza, assistência médica e alimentação de funcionários. Atualmente, sob o impacto das novas tecnologias de gestão, as atividades empresariais, além da logística, adotam terceirização em outros segmentos, como nas operações relacionadas com processamento de dados, assistência jurídica, contábeis, e várias outras (IMNHOFF e MORTARI, 2005).

Talvez neste ponto tenhamos a grande mudança de enfoque sobre o tema. Até pouco, considerava-se atividade-fim a área de atuação da organização (ex.: produção de alimentos, entretenimento, informática, comércio de materiais, etc.), conforme afirma Oliveira (1996). Hoje, para o autor, este conceito assume significado, mais definido: atividades-fim são aquelas em que a organização é realmente eficaz e que a diferencia de seus concorrentes.

Uma análise mais aprofundada da evolução da terceirização nos remete novamente a Kuchenbecker (2006), para quem a terceirização tornou-se uma prática de parceria e não

somente uma sub-contratação, pressupondo a co-responsabilidade da empresa e seu fornecedor com interesse comum em buscar o aprimoramento e qualidade.

Como evolução do processo de terceirização, Oliveira (1996) destaca ainda o fenômeno de quarteirização, que seria a contratação de terceiros para acompanhar e controlar o trabalho terceirizado. A quarteirização corresponderia à “terceirização da terceirização”. Essa modalidade, de acordo com Imnhoff e Mortari (2005), vem sendo muito criticada, pois na verdade, é um desvirtuamento da primeira, já que na segunda fica clara a intenção de ganhar dinheiro à custa do esforço alheio.

### **2.3. Transição de Foco na Gestão Pública: a Administração Gerencial & Terceirização**

Quando se fala em gestão governamental e gestão organizacional é preciso caracterizar bem essas duas dimensões a partir do correto entendimento do que é governo e do que é organização. Governo representa a condução política do Estado. É constituído por pessoas escolhidas pela sociedade para atuarem por períodos de tempo limitado. A organização pública é uma estrutura formal de cargos e funções instituída para o cumprimento de uma determinada missão. O conjunto de organizações do Estado, segundo o artigo 37 da Constituição Federal, é a administração pública, a quem cabe a condução técnica do Estado (BRASIL, 2004).

Com efeito, o modelo de gestão privada domina o pensamento sobre o tema gestão das organizações. Isto conduz ao fato de que o modelo de gestão pública geralmente é definido em termos negativos ao invés de positivos. É comum na literatura mundial se utilizar frases do seguinte naipe: “*management in not-for-profit organizations*” (administração em organizações sem fins lucrativos), ou “*management in non-market organizations*” (gestão em organizações não-comerciais), para descrever não somente a gestão pública, mas também a gestão no terceiro setor (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, MBC, 1997).

A administração pública, ao longo das décadas, se distanciou em muito da iniciativa privada, no tocante à qualidade, à eficiência e a eficácia. Porém esta realidade vem mudando, paulatinamente, em uma tentativa de ofertar à sociedade melhores condições para atendê-la e servi-la. A administração pública deve ainda ser a grande promotora do desenvolvimento social, cultural e econômico, viabilizando projetos e incentivando o crescimento do mercado (CONZATTI, 2003).

Para isso a reforma do aparelho do Estado tem sido um imperativo no contexto do ajuste macroeconômico nacional. A necessidade de se reduzir o déficit público e de se contar com recursos para promover o desenvolvimento vem exigindo a tomada de medidas que visam racionalizar o funcionamento da máquina governamental (BATISTA, 1999).

Assim, uma visão positiva do objetivo da gestão pública poderia ser a de aumentar o valor público produzido pelas organizações do setor público no curto, médio e longo prazos, pois descreve de forma cristalina uma definição conceitual de seu sucesso gerencial. Nesse sentido, a idéia de que gestores públicos deveriam produzir organizações criadoras de valor atende ao critério de sucesso usado pelo setor privado (MBC, 1997).

Historicamente, de acordo com Conzatti (2003), são três sucessivas formas de administração pública. A administração patrimonialista, em que prevalecia a idéia de clientelismo, nepotismo e o interesse do soberano, foi substituída pela administração burocrática, adaptando os conceitos da teoria da burocracia de Max Weber, a qual enfatiza a relação de hierarquia, de dominação e poder, de impessoalidade, da racionalidade e legalidade, das carreiras no serviço público.

Tal modelo, continua Conzatti (2003), tornou-se arcaico à medida que não mais viabilizava uma administração eficiente. Era necessário um novo modelo, que fosse mais flexível, priorizasse a qualidade, eficiência e eficácia dos serviços públicos, e que focasse a atuação na obtenção de resultados, e também fosse uma resposta à crise generalizada do Estado: o modelo gerencial.

Neste contexto, a estratégia definida para reformar o aparelho do Estado foi fundamentada em três dimensões: a primeira, institucional-legal, aborda a reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda, cultural, é centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão trata da gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração pública gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (BATISTA, 1999).

Algumas características básicas, segundo Pereira e Spink (1998), definem a administração pública gerencial: é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à



inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os gestores públicos é o contrato de gestão.

Hoje, de acordo com Consatti (2003), a administração gerencial é o modelo das grandes nações e o desejo das que ainda lutam para sua implementação, sendo a melhor frente aos desafios do mundo capitalista globalizado. Para o autor, a administração gerencial, sem é, sem dúvida, o melhor caminho para as organizações públicas.

O grande entrave da qualidade na gestão e na prestação dos serviços públicos é a transformação das práticas de gestão voltadas basicamente para procedimentos, normas e relatórios e pouco direcionadas para a produção de resultados efetivos. Resultados efetivos seriam aqueles bens ou serviços produzidos por uma organização pública capazes de reduzir ou eliminar problemas ou de acrescentar benefícios e valores desejados pela sociedade. Em suma, uma gestão organizacional capaz de promover, no âmbito de sua missão institucional, a qualidade de vida a patamares cada vez mais elevados (BRASIL, 2004).

Observa-se que, na proposta de administração gerencial, os meios deixaram de ser o foco da gestão pública, sendo os resultados o novo foco e o cidadão como principal alvo, mas não o cidadão no sentido popular-restrito da palavra, mas sim o cidadão contextualizado dentro da sociedade que faz parte, com seus direitos e deveres. Os recursos, cada vez mais escassos, devem e necessitam de um melhor gerenciamento, sob pena de sacramentar a falência do poder público (CONZATTI, 2003).

De acordo com a Secretaria de Gestão (SEGES), o Modelo de Excelência em Gestão Pública foi concebido a partir da premissa de que é preciso ser excelente sem deixar de ser público. Os fundamentos da gestão pública de excelência não são leis, normas ou técnicas, mas sim valores essenciais que precisam ser paulatinamente internalizados até se tornarem definidores da gestão de uma organização (BRASIL, 2004).

Ao desenvolver esse conceito de estratégia para o setor público, segundo MBC (1997), o gestor precisa alinhar de forma coerente os seguintes elementos: a estratégia deve ser valorativa (cria valor para clientes, beneficiários e administradores) a um custo baixo; deve atrair recursos financeiros e autoridade; enfim, deve ser factível, do ponto de vista operacional e administrativo.

O artigo 37 da Constituição Federal do Brasil, em seu *caput*, traz os princípios da boa governança explicitados, ao determinar que a Administração Pública brasileira obedeça aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e o artigo 71

da Carta relaciona as competências do Tribunal de Contas da União, nas atribuições de controle externo, em auxílio ao Legislativo (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2002).

Para evitar a precariedade do erário, a ineficiência, o desperdício, a corrupção, muitos instrumentos de controle são colocados à disposição; porém, a prática vem demonstrando que esses, em sua grande maioria, são ineficazes. Entretanto, os procedimentos burocratizados, os excessos de rigidez, legislações muitas vezes confusas, para não dizer falhas, tornam o aparato de controle quase uma utopia (CONZATTI, 2003)

Giosa (2007) afirma que apenas a utilização de novos padrões de gestão do setor público é que levará a um processo de modernização do governo. Isto apenas ocorrerá com uma combinação firme e decidida da atitude política com o comportamento gerencial, administrador e fiscalizador do governo na busca da condução de resultados positivos para o Estado, como máquina administrativa, e para a sociedade como um todo.

Nesse processo transacional, assim como nas empresas, o Estado vem gradativamente optando pela terceirização. De acordo com o COCIFE (2007) o Estado partiu para a terceirização em virtude das pressões que tem sofrido de alguns segmentos que clamam pela redução da “máquina estatal”.

Rocha (2006) destaca que a utilização de serviços terceirizados na Administração Pública expandiu rapidamente a partir da edição do Decreto-Lei nº. 200 de 25 de fevereiro de 1967, que, com o intuito de evitar o aumento demasiado da máquina administrativa, prega a descentralização das atividades da Administração Federal. Estabelece, em seu art. 10, parágrafo 7º, que a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada para desempenhar os encargos da execução.

A introdução da gestão terceirizada na administração pública brasileira contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional, de verticalização da estrutura, pautada, segundo Batista (2007), nos princípios da administração taylorista/fordista comuns ao serviço público, mais preocupada com a produção em massa, hierarquia e controle do que com o atendimento do interesse público.

Considerando-se ainda que o Estado seja o maior comprador de serviços, através dos órgãos de administração direta e indireta (empresas estatais, economia mista e fundações), a implementação estratégica da terceirização traz oportunidades para que empresas de pequeno

e médio portes, em nível regional, tenham possibilidade de atender à nova demanda, e, ao mesmo tempo, consolidar a participação das grandes empresas dos diversos segmentos, quando da execução dos grandes contratos ( GIOSA, 2007).

Rocha (2006) alerta para o fato de que a Administração Pública, antes mesmo de contratar, deve verificar se sua pretensão está em consonância com as disposições legais, se os serviços que se pretende terceirizar, estão enquadrados no previsto na Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993, sem a caracterização de subordinação e pessoalidade e que se deseja efetivamente é a contratação de serviços e não uma intermediação de mão-de-obra. Esta lei estabelece normas sobre licitações e contratos administrativos, relativos a obras, serviços e compras realizados nas esferas Federais, Estaduais e Municipais.

Uma licitação, esclarece a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (2003), é o procedimento administrativo preliminar mediante o qual a Administração Pública, baseada em critério prévio, seleciona, entre várias propostas referentes a compras, obras ou serviços, a que melhor atende ao interesse público, com a finalidade de celebrar contrato com o responsável pela proposta mais vantajosa.

#### **2.4. Perspectivas em Serviços de Fornecimento de Refeições Coletivas**

A busca da conveniência das refeições feitas fora do lar determina o processo da “terceirização do preparo de alimentos”. No caso de clientes industriais, ocorre a terceirização das cozinhas, e no dos consumidores, a diminuição no tempo de preparo de alimentos na cozinha domiciliar (NEVES, CHADDAD E LAZZARINI, 2003).

A alimentação de coletividades é um mercado em franca expansão e, gradativamente e de forma crescente, tal segmento revela-se também como grande empregador, afirma Vaz (2003). Apesar desta expansão para os diversos atores do mercado do *food service*, complementa o autor, no Brasil o entendimento da atividade como um negócio ainda está distante, seja em restaurantes comerciais ou para coletividades, em virtude da baixa formação profissional, reduzida literatura, escassos grupos de estudo e inexistência de uma base de dados sobre esse mercado

Para identificar os agentes nos quais os consumidores obtêm os alimentos e bebidas, Neves, Chadad e Lazzarini (2003) apontam que uma forma usada é considerar onde as refeições (consumo) são feitas. Se forem majoritariamente feitas em casa, normalmente produtos são comprados em equipamentos varejistas, sejam super e hipermercados, padarias,

açougues, lojas de conveniências ou outros. Caso o consumo seja feito fora de casa, em geral as compras são feitas em empresas do chamado setor de serviços de alimentação, incluindo o *fast-food*, as empresas de *catering*, os restaurantes de todos os tipos, hotéis, bares, escolas e outros estabelecimentos.

De acordo com Kraemer e Saddy (2007), o setor de alimentações coletivas hoje compreende aquele em que são desenvolvidas atividades de Alimentação e Nutrição realizadas nas Unidades de Alimentação e Nutrição, como tal entendidas as empresas fornecedoras de serviços de alimentação coletiva, serviços de alimentação, autogestão, restaurantes comerciais e similares, hotelaria marítima, serviços de *buffet* e de alimentos congelados, comissarias e cozinhas dos estabelecimentos assistenciais de saúde, atividades próprias da Alimentação Escolar e da Alimentação do Trabalhador.

Alguns movimentos mundiais se destacam como fatores que propiciaram o desenvolvimento do mercado de alimentação, tais como: redução do tempo disponível das pessoas; maior oferta e variedade de produtos e serviços; ganhos de produtividade sendo repassados aos consumidores; maior foco no consumidor, o que permite produtos mais adequados às necessidades individuais; marcas globais que indicam tendências e criam necessidade (VAZ, 2003).

Para Rabobank, citado por Neves *et al.* (2003), o setor de fornecimento de refeições coletivas pode ser agrupado em dois grandes tipos de formatos ou conceitos. O primeiro tipo é composto pelos restaurantes, onde se distinguem o *fast-food* (redes que preparam alimentos rápidos e padronizados), os restaurantes tradicionais (de serviço completo), os focalizados em tipos de alimentos (massas, carnes, vegetarianos), os hotéis, cafés, bares, serviços de entregas (*delivery*), os de levar para casa (*take away*) e, no caso brasileiro, os formatos populares como restaurantes a quilo e de pratos feitos.

O segundo grande segmento, de acordo com o mesmo autor, seria composto pelas empresas de *catering*, termo padrão mundial, que fornecem refeições para empresas, escolas, universidades, instituições sociais, prisões, hospitais, ou seja, refeições coletivas.

Embora para Fonseca (2006) o termo *catering* se aplique apenas a empresas especializadas em preparação de alimentação em meios de transportes (ônibus internacionais, aviões, etc.), denominando de restaurantes de coletividades os demais tipos direcionados a empresas, continuaremos a aceitar o termo *catering* de forma mais abrangente pela sua conotação internacional.

O que caracteriza o *catering* é que as refeições são servidas no local de trabalho (estudo, transporte, etc.), ou seja, o consumidor recebe o alimento, ao contrário dos restaurantes e redes de *fast-food*, aonde o consumidor vai de encontro ao alimento. Marcas não são escolhidas pelos consumidores no *catering*, e sim pelas empresas. Entretanto, as empresas de *catering* precisam trabalhar variações de sabor e linhas de produtos, para não “enjoar” os consumidores (NEVES, CHADDAD E LAZZARINI, 2003).

Deve-se ressaltar que a responsabilidade dos restaurantes de coletividades é muito grande, tanto perante aos funcionários quanto às empresas, pois sua clientela é cativa e, muitas vezes, responderá pela quase totalidade da alimentação de seus clientes. O cardápio deve ser balanceado a fim de atender às necessidades nutricionais dos comensais (FONSECA, 2006).

O quadro nº1 ilustra algumas diferenças básicas nos serviços de alimentação e varejo.

**Quadro 1. Variáveis de Competição entre Empresas de Serviços de Alimentação e Varejo**

FORMATOS PRINCIPAIS	CATERING	RESTAURANTES	VAREJO
<b>LOCALIZAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vai até os consumidores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consumidor visita a loja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consumidor visita a loja</li> </ul>
<b>VARIEDADE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variação diária</li> <li>Sem especialização</li> <li>Adaptar à cultura local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menu próprio</li> <li>Especialização</li> <li>Pouca adaptação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variedade enorme</li> <li>Forte adaptação</li> </ul>
<b>AMBIENTE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Determinado p/ cliente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variedade de ambientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variedade de ambientes</li> </ul>
<b>PRECIFICAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Preços baixos determinados pelos clientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variedade de estratégias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Variedade de estratégias</li> </ul>

Fonte: Rabobank, 1998, in (NEVES, CHADDAD E LAZZARINI, 2003, p. 112)

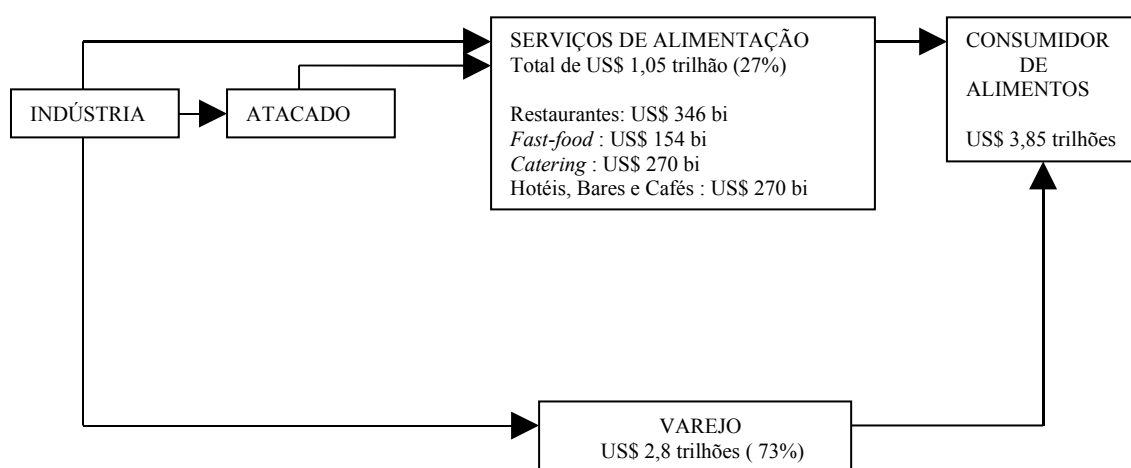
Quanto à forma de gestão, há várias composições para os restaurantes coletivos: a própria empresa possui e gere o restaurante, produzindo a comida que serve aos funcionários ou clientela; a empresa faz convênio com outra especializada no fornecimento de refeições; a empresa arrenda seu restaurante para um particular ou a uma empresa especializada em administração de restaurantes; a empresa fornece vales-refeições que podem ser utilizados em restaurantes conveniados (FONSECA, 2006).

É cada vez maior o número de empresas de refeições coletivas que se tornam especialistas em prestar serviços a hospitais, hotéis, agro-empresas, petrolíferas, entre outras. As empresas procuram diversificar suas atividades e oferecem serviços para trabalhadores rurais, hospitais e prefeituras (BARBIERI, 2006).

A dimensão e a importância do setor de *catering* na economia nacional, de acordo com a ABERC (2006), podem ser medidas a partir dos números gerados pelo segmento no ano 2004 , quando o mercado de refeições coletivas como um todo fornecia 5,8 milhões de refeições/dia, movimentando uma cifra superior a 6 bilhões de reais por ano, oferecendo 170 mil empregos diretos, com um consumo diário de 2,5 mil toneladas de alimentos, o que representou para os governos uma receita de 1 bilhão de reais anuais entre impostos e contribuições.

Os fluxos de produtos e serviços nos sistemas agro-alimentares, a relação entre as indústrias de alimentos e bebidas e o consumidor, bem como dados mundiais dos valores de cada um dos setores em termos de vendas anuais no mundo, estão descritos no esquema abaixo (1).

**Esquema 1. Os Serviços de Alimentação nos Canais de Distribuição de Alimentos no Mundo e seus Valores (1997)**



Fonte: NEVES, CHADDAD E LAZZARINI, 2003, p. 110

De acordo com a Associação Brasileira de Empresas de Refeições Coletivas (ABERC, 2006), o potencial teórico das refeições coletivas no Brasil é superior a 40 milhões de unidades diariamente. O setor conseguiu manter-se estável nos últimos anos graças, em parte, ao processo da terceirização e de desenvolvimento de novos nichos de mercado. Na presente

década prevê-se crescimento de 10% ao ano, duplicando-se em sete anos, aumentando sua participação na merenda escolar e incorporando a alimentação em coletividades eventuais.

A participação privada no fornecimento de merenda escolar constitui-se num novo segmento a ser explorado pelas empresas da área de alimentação, já envolvidas com o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). A importância da terceirização de merenda para as empresas prestadoras de serviços na área de alimentação é descrita por Barbieri (2006), que afirma ser este um dos movimentos mais fortes na estratégia de diversificação destas empresas, considerando ser a prestação de serviços para o setor público um grande potencial de negócios, apesar dos riscos inerentes ao fornecimento para o governo.

Evidenciando ainda este potencial de mercado a ser explorado, Neves *et al.* (2003), observa que no *catering* para empresas e no setor de transportes, mais de 65% da participação é via contratos. Nos outros setores (recreação, educação e saúde) ainda predomina o *catering* operado pelas próprias empresas ou instituições, ou seja, forma verticalizada.

Para 2006, a estimativa era de que 8% do volume de refeições servidas no país por empresas privadas fossem destinados às escolas. A ABERC (2007) avalia em 23 milhões o potencial de refeições diárias para empregados de empresas e em 17 milhões nas escolas. O grande número de crianças em idade escolar e o orçamento do MEC para a tarefa são indicadores de que a alimentação escolar é um mercado promissor.

Comprovando tal perspectiva, em 2008, segundo Vieira, citado por Castro (2008), aproximadamente 18% do potencial para o fornecimento de refeições diárias para cerca de 40,3 milhões de crianças brasileiras já é atendido por serviços terceirizados, que colhem um faturamento anual de R\$ 1,36 bilhão de reais. Afirma ainda que, embora seja pequena a margem de lucro das empresas terceirizadas, em torno de 3 a 5%, esta é compensada pelo alto volume de refeições fornecidas.

## **2.5. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

### **2.5.1. Um breve histórico da Merenda Escolar no Brasil**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um dos mais antigos no que se refere à suplementação alimentar do país e o mais antigo programa social do Governo Federal na área de educação (WEIS, CHAIM e BELIK, 2004).

Tudo começou quando, por volta de 1940, algumas escolas começaram a se organizar montando as “caixas escolares”, que tinham como objetivo arrecadar dinheiro para fornecer a alimentação aos estudantes, enquanto permaneciam na escola. Nesse período, o Governo Federal ainda não participava dessas ações, mas observando o resultado dessa iniciativa, notou a importância da alimentação escolar para a permanência dos estudantes nas escolas, bem como para a redução da desnutrição infantil no país (CHAVES e BRITO, 2006).

Na década de 50, de acordo com Chaves e Brito (2006) foi elaborado um abrangente Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado “Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”. É nele que, pela primeira vez, se estrutura um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública. Já em 31 de março de 1955, Juscelino Kubitschek de Oliveira assinou o Decreto n. 37.106, criando a Campanha da Merenda Escolar (CME).

Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2008), em **1956**, com a edição do Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956, ela passou a se denominar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional. No ano de **1965**, o nome da CNME foi alterado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) pelo Decreto nº 56.886/65. A partir de **1976**, embora financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, o programa era parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Somente em **1979** passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Desde sua criação até **1993**, a execução do programa se deu de forma centralizada, ou seja, o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional. A descentralização foi instituída em 1994, pela Lei nº. 8.913, de 12/7/94, pelo estabelecimento de convênios com os municípios em parceria com as Secretarias de Educação estaduais e do Distrito Federal, que receberam a competência para atendimento aos alunos de suas redes e dos municípios que não haviam aderido à descentralização (FNDE, 2008).

A descentralização, de uma forma geral, permite à administração atender, de forma mais eficiente, às peculiaridades das situações locais, razão pela qual vem ganhando tanta



projeção nos últimos tempos. Assim, o poder de decisão é delegado a quem está próximo às condições locais e convive com o problema (MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 2004).

Antes da descentralização do Programa, de acordo com Chaves e Brito (2006), os alimentos eram comprados pelo Governo Federal e encaminhados para cada município e estado. Dessa forma, grande parte dos alimentos era industrializada para que chegassem íntegros ao seu local de destino. Os poucos alimentos *in natura* que compunham a merenda, chegavam estragados, pois passam vários dias dentro de caminhões nas estradas do Brasil. Observou-se que a descentralização trouxe uma melhoria na qualidade da alimentação escolar e permitindo ainda o desenvolvimento da produção local e regional.

Desde 1997, o PNAE vem sendo gerenciado pelo FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação (WEIS, CHAIM e BELIK, 2004).

Segundo FNDE (2008), a consolidação da descentralização efetivou-se com a Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98, em que, além do repasse direto dos recursos a todos os municípios e secretarias de Educação, a transferência passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo.

Hoje, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é responsável pela alimentação dos alunos das escolas de educação infantil (creche e pré-escola) e ensino fundamental (1ª a 8ª séries) da rede pública durante o ano letivo, de acordo com a Resolução nº. 35 de 2003 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Em situações especiais atende a alunos de entidades filantrópicas. Há também o PNAE indígena, que contempla os alunos das escolas indígenas de acordo com a Resolução nº. 45 de 2003 do FNDE (WEIS, CHAIM e BELIK, 2004).

O Projeto de Lei da Alimentação Escolar (PL 2.877/2008), em tramitação no Congresso, busca agora ampliar o atendimento do PNAE para o ensino médio. Caso seja aprovado, mais de oito milhões de estudantes da rede pública também passarão a contar com a suplementação alimentar do governo federal. Atualmente, o programa coordenado e financiado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) atende 36 milhões de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, com orçamento anual de R\$ 1,6 bilhão (BRASIL, 2008).

### **2.5.2.Características do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

O PNAE é o maior programa de alimentação do Brasil e, segundo Weis, Chaim e Belik (2004) serve mais de 37 milhões de refeições por dia: uma para cada aluno da educação infantil e ensino fundamental, financiadas em parte pelo Governo Federal e complementadas com recursos das prefeituras e dos governos de estado. O Programa de Nacional de Alimentação Escolar tem o objetivo de atender às necessidades nutricionais dos estudantes, durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o seu crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar, bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis (CHAVES e BRITO, 2006).

A base de sustentação legal do PNAE, de acordo com Chaves e Brito (2006) consistem na Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, nos artigos 208; Medida Provisória n. 2.178-36/2001; Resolução FNDE/CD n. 32/2006; Resolução FNDE/CD n. 33/2006; Resolução CFN n. 358/2005.

Para a Rede Brasileira de Alimentação Escolar (REBRAE, 2008) os princípios que norteiam o PNAE são a universalização, equidade, continuidade, descentralização e participação social. Universalização, pois beneficia todos os alunos cadastrados no Censo Escolar, independentemente da condição social, raça, cor e etnia; equidade por promover o tratamento igual para os alunos sadios ou não, por intermédio de cardápio elaborado por nutricionista habilitado; continuidade, pois garante o atendimento durante todo o ano letivo; descentralização, atuando com repasse de recursos federais aos entes da Federação, que são os responsáveis pela oferta de alimentos aos alunos e, enfim, participação social, buscando favorecer a participação da sociedade civil no acompanhamento e controle da execução do programa através do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

O PNAE é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e visa à transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos. É considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo e é o único com atendimento universalizado. A resolução nº32, de 10/8/2006 estabelece normas para a execução do PNAE (FNDE, 2008).

A execução do Programa, destacam Weis, Chaim e Belik (2004), envolve diferentes órgãos e as três esferas do governo: União, Estados e Municípios. Destacam-se, segundo os autores, entre os participantes, além do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), as Entidades Executoras (Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal,

as Prefeituras e Creches e Escolas Federais), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o Tribunal de Contas da União (TCU), Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou órgãos similares, o Ministério Público Federal (MPF) e o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é órgão responsável pela transferência dos recursos do Governo Federal, além da normatização, coordenação, monitoramento, execução do programa, entre outras ações. Já as Entidades Executoras são, nos estados e no Distrito Federal, as Secretarias Estaduais de Educação e, nos municípios, as Prefeituras Municipais e, também, as Escolas Federais. Essas instituições são responsáveis pelo recebimento e pela execução do dinheiro transferido pelo FNDE (CHAVES e BRITO, 2006).

O Conselho de Alimentação Escolar corresponde a um Colegiado deliberativo e autônomo composto por representantes do Executivo, do Legislativo e da sociedade, professores e pais de alunos, com mandato de dois anos. O principal objetivo do CAE é fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos e zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a distribuição nas escolas, prestando sempre atenção às boas práticas sanitárias e de higiene (FNDE, 2008).

Chaves e Brito (2003) esclarecem que cada estado ou município deverá possuir um Conselho de Alimentação Escolar, independente da esfera governamental, criado com objetivo de acompanhar e fiscalizar todo o processo da alimentação escolar, isto é, desde a compra dos gêneros alimentícios até a distribuição da alimentação escolar aos alunos.

Os membros do CAE são selecionados da seguinte forma: um representante do Poder Executivo, indicado pelo Prefeito ou Governador; um representante do Poder Legislativo, indicado pela Mesa Diretora da Câmara Municipal ou Assembléia Legislativa; dois representantes dos professores, indicados pelos respectivos órgãos de classe; dois representantes dos pais dos alunos, indicados pelos conselhos de classe, Associação de Pais e Mestres ou entidades similares; um representante da sociedade civil, indicado em reunião plenária de todas as entidades civis locais (sindicatos, associações, igreja, etc.). O tempo de mandato é de dois anos, podendo os participantes reconduzidos apenas uma vez, sendo que o trabalho, considerado relevante ao serviço público, não pode ser remunerado (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2004; WEIS, CHAIM e BELIK, 2004).

O Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU), ainda segundo os autores, atuam como órgãos fiscalizadores, sendo que a inspeção sanitária é responsabilidade das Secretarias de Saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios; já a apuração de denúncias fica a cargo do Ministério Público Federal (MPF), em parceria com o FNDE; o Conselho Federal de Nutrição (CFN) fiscaliza o exercício profissional do nutricionista na área de alimentação escolar.

### **2.5.3. Recursos do PNAE**

Os recursos financeiros para execução do PNAE provêm do Tesouro Nacional e estão assegurados no Orçamento da União. O FNDE transfere a verba às entidades executoras (estados, Distrito Federal e municípios) em contas correntes específicas abertas pelo próprio FNDE, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento. O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento (FNDE, 2008).

O Censo Escolar, segundo Chaves e Brito (2006), é uma pesquisa realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação, que distribui formulários a todas as escolas brasileiras do mês de janeiro a março de cada ano. Após preenchê-los, as escolas devem devolvê-los ao INEP até o mês de abril, que irá contabilizá-los e divulgar os dados do censo no final do ano. Assim, o FNDE faz o levantamento de todas as escolas e instituições que farão parte do PNAE. Cabe lembrar que apenas as escolas que participaram do censo escolar irão receber os recursos do programa.

Obtêm-se o valor de repasse para o programa multiplicando-se o total de alunos obtido no censo escolar pela quantidade de dias letivos e pelo valor per capita da alimentação escolar (WEIS, CHAIM e BELIK, 2004). O recurso federal é transferido em dez parcelas para as entidades executoras, cada parcela corresponde a vinte dias letivos. Dessa forma, o recurso total repassado corresponde a 200 dias letivos (CHAVES e BRITO 2006).

Weis, Chaim e Belik (2004) destacam que, no caso de creches que trabalham o ano todo, só parando nos finais de semana, o atendimento é para 250 dias letivos. Além disso, os estados e municípios devem fazer a complementação financeira dos recursos federais para a alimentação escolar, caso não sejam suficientes para implementação do Programa .

Atualmente, de acordo com FNDE (2008), o valor per capita repassado pela União para o PNAE é de R\$ 0,22 por aluno de creches públicas e filantrópicas, de R\$ 0,22 por

estudante do ensino fundamental e da pré-escola. Para os alunos das escolas indígenas e localizadas em comunidades quilombolas, o valor per capita é de R\$ 0,44. Os recursos destinam-se exclusivamente à compra de alimentos pelas secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal e pelos municípios. O orçamento do programa previsto para 2008 é de R\$ 1,6 bilhão para atender 36 milhões de alunos.

A evolução da cobertura financeira do PNAE pode ser demonstrada no Quadro 2.

**Quadro 2. Aplicação de recursos e nº. de alunos atendidos de 1995 a 2007 pelo PNAE.**

Ano	Recursos financeiros (em milhões de R\$)	Nº. de alunos atendidos ( em milhão)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1025	37,8
2005	1266	36,4
2006	1500	36,3
2007	1600	36,3

**FONTE: FNDE (2008), disponível em [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)**

A responsabilidade de fazer a prestação de contas dos recursos recebidos para o PNAE é da Entidade Executora. Ela deve comprovar os gastos com notas fiscais dos produtos adquiridos, as quais devem conter os nomes da Entidade Executora e Programa Nacional de Alimentação do Escolar. A prestação de contas deve ser encaminhada com toda documentação ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE) até 15 de janeiro após a execução do Programa. O CAE irá emitir um parecer conclusivo sobre a regularidade ou não das contas apresentadas. Caso sejam consideradas irregulares, poderá ocorrer a suspensão dos repasses (WEIS, CHAIM e BELIK, 2004).

Com a descentralização do Programa, a transferência dos recursos financeiros do tem ocorrido de forma sistemática, permitindo o planejamento das aquisições dos gêneros alimentícios de modo a assegurar a oferta da merenda escolar durante todo o ano letivo. Além disso, ficou estabelecido que o saldo dos recursos financeiros existente ao final de cada exercício deve ser reprogramado para o exercício seguinte e ser aplicado, exclusivamente, na aquisição de gêneros alimentícios (FNDE, 2008).

#### **2.5.4. Formas de gestão da Merenda Escolar**

Após a realização do Censo Escolar e a criação do CAE, o estado ou município escolhe a forma de gestão da alimentação escolar. É importante lembrar que o Brasil é muito grande e diverso, portanto, não se pode dizer que um tipo de gestão é melhor que outro, ou qual o melhor tipo de gestão para determinado município ou estado, porque cada município tem uma realidade. Existem municípios e estados que oferecem alimentação escolar de qualidade com gestões diferentes. Dessa forma, é necessário que a comunidade escolar conheça a realidade da sua região para optar pela melhor forma de gestão (CHAVES e BRITO, 2006).

Para execução do PNAE, segundo TCU (2004) existem duas formas de funcionamento diferentes: o modelo centralizado (executado pelas secretarias estaduais de educação ou prefeituras) e o modelo escolarizado (gestão feita pela própria escola).

No modelo centralizada, segundo Stolarski (2005), a equipe técnica efetua o planejamento dos cardápios e a programação da aquisição, considerando a meta nutricional, aceitabilidade dos alimentos e, principalmente, o recurso disponível. Este recurso pode ser oriundo apenas do governo federal, ou pode apresentar complementação estadual ou municipal, de acordo com cada situação.

Neste tipo de gestão, as compras dos alimentos são realizadas pela Prefeitura ou pela Secretaria Estadual de Educação, as quais podem ser distribuídas às escolas de três formas: os alimentos são recebidos pela Prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação, que os armazenam em um estoque central, distribuindo-os posteriormente às escolas; os fornecedores entregam diretamente às escolas; ou a Prefeitura ou Secretaria Estadual de educação possui cozinhas-pilotos que recebem preparam e distribuem o alimento já pronto para as escolas (CHAVES e BRITO, 2006).

Os pontos positivos, apontados por Chaves e Brito (2006) para Gestão Centralizada, são que a escola não se responsabiliza pelas compras e nem necessita de um estoque grande para os gêneros, assim a Prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação poderá adquirir os gêneros com preço mais baixo devido ao grande volume comprado, o que aumenta o seu poder de barganha nas negociações. Como aspectos negativos, continuam os autores, destacam-se a necessidade de um maior controle do armazenamento dos alimentos pela Prefeitura ou SEE, para que não ocorra desperdício, e a demanda de uma equipe específica e espaço físico na Prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação para sua adequada execução.

Há ainda a desvantagem da compra poder não contemplar os alimentos regionais, principalmente em grandes estados ou municípios.

Ainda na forma centralizada, a prefeitura ou a secretaria estadual de Educação pode também optar por contratar o serviço de uma empresa para fornecimento da alimentação escolar, sendo que os recursos do FNDE só poderão ser utilizados para o pagamento dos gêneros alimentícios, ficando as demais despesas necessárias a cargo da Entidade executora. Esta forma de gestão denomina-se Terceirização. A terceirização do serviço de alimentação escolar é o processo que delega às empresas especializadas a compra, o preparo (com mão de obra própria ou da Entidade Executora), e a distribuição da alimentação escolar aos alunos. Cabe à Entidade Executora a definição do cardápio, assim como o controle e a fiscalização do serviço prestado (WEIS, CHAIM E BELIK, 2004).

No modelo de gestão terceirizada, descreve Stolarski (2004), o município (ou Estado) realiza procedimento licitatório com o objetivo de contratar empresa terceirizada. Após a homologação da empresa ou empresas vencedoras, ocorrem a publicação do resultado, o empenho e a contratação. A empresa contratada se responsabiliza pela aquisição dos gêneros, pelo pessoal responsável pelo preparo da alimentação – em cozinha centralizada ou na cozinha da própria escola – e pela distribuição da alimentação aos alunos.

Chaves e Brito (2006), destacam como pontos positivos da terceirização da merenda escolar a maior diversidade da refeição servida e o reduzido número de funcionários da Prefeitura ou Estado envolvidos na alimentação escolar. Mas o custo elevado das refeições e a necessidade de remanejamento das merendeiras para outras funções despontam como aspectos negativos desta forma de gestão. O Município ou Estado, ainda, deixam de investir no crescimento local, já que o dinheiro pago às empresas terceirizadas poderia ser utilizado na contratação de merendeiras, reforma das cozinhas e compra de equipamentos novos.

Para Stolarski (2004), na gestão terceirizada, o recurso federal representa a menor parcela do dispêndio total com a alimentação escolar. A maior parcela sempre cabe ao município, o recurso federal representa entre 10 a 20 % do valor da refeição.

Embora o modelo mais comum de gestão de merenda seja o centralizado, no caso das redes estaduais, que possuem escolas espalhadas por todo estado, a opção pelo modelo escolarizado é mais freqüente (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2004).

Na modalidade descentralizada por escolarização, as Secretarias Estaduais de Educação ou as Prefeituras transferem os recursos diretamente para as creches e escolas

pertencentes à sua rede, que passam a ser responsáveis pela execução do Programa (WEIS, CHAIM e BELIK, 2004). Nesse caso, são as próprias escolas que administram os recursos, fazendo as compras dos gêneros alimentícios a serem usados na alimentação escolar (CHAVES e BRITO 2006).

Na escolarização, segundo Weis, Chaim e Belik (2004), a transferência de recursos diretamente às creches e escolas somente poderá ser efetuada às Unidades Executoras, que são as entidades representativas da comunidade escolar (caixa escolar, Associação de Pais e Mestres, conselho escolar, etc.) ou mediante a transformação das escolas públicas em entidades vinculadas e autônomas (como as autarquias ou fundações públicas) tornando-as unidades gestoras.

Destacam-se como aspectos positivos da gestão escolarizada, na opinião de Chaves e Brito (2006), o fato de que a compra pode contemplar os alimentos regionais e, principalmente, os produzidos pela agricultura local, fortalecendo a economia da região e a possibilidade de cada escola ter um cardápio de acordo com a realidade de seus alunos. Em contraponto, destacam-se como negativos a sobrecarga da escola que terá que realizar a compra e todo o planejamento da alimentação, a demanda de uma equipe específica e qualificada bem como de espaço físico para lidarem com questões como o controle e o repasse de verba.

Algumas prefeituras adotam o modelo misto (escolarização parcial ou semi-descentralizada), em que os produtos não perecíveis são comprados pela prefeitura, e os alimentos perecíveis são comprados pelas escolas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2004). Nesta modalidade de gestão, determinados alimentos (geralmente perecíveis, tais como ovos, frutas, legumes e verduras) são comprados pelas escolas e outros (em geral não-perecíveis, como arroz, feijão, macarrão) são comprados pela Prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação (WEIS, CHAIM e BELIK, 2004).

Na gestão semi-centralizada têm-se a vantagem de poder contemplar na compra os alimentos produzidos pela agricultura local, fortalecendo a economia da região. A escola poderá assim, receber diariamente os alimentos que estragam com maior facilidade, diminuindo desperdício. Como fatores negativos destacam-se a necessidade de uma equipe qualificada para realizar o planejamento da merenda, compras, controle e repasse de verbas, bem como espaço físico para realizar tais funções (CHAVES e BRITO, 2006).



Em estudo realizado pela ONG Ação Fome Zero em 2006, citado por Chaves e Brito (2006), sobre a alimentação escolar em 582 cidades brasileiras, verificou-se que dos 582 municípios, 499 possuíam gestão centralizada; 47 possuíam gestão escolarizada; 24 municípios possuíam gestão terceirizada e 36 possuíam mais de um tipo de gestão.

No mesmo estudo, em relação à forma de preparo e distribuição das refeições, concluiu-se que 523 municípios preparavam a alimentação escolar na escola; 37 possuíam cozinha central e 22 preparavam alimentação na cozinha central e na escola. Sobre o custo médio da alimentação escolar, viu-se que 377 municípios apresentaram, em 2006, o custo médio da alimentação escolar entre R\$0,17 a R\$0,29. Já os municípios com alimentação terceirizada o custo médio foi de R\$ 1,00. Em relação à presença de profissional nutricionista atuando na merenda no município, observou-se que 471 municípios possuem nutricionista e 111 não possuem.

#### **2.5.5.Sistemas de aquisição de gêneros e contratação de serviços na Merenda Escolar**

Na Administração Pública, quando se pretende adquirir algum produto ou serviço, têm-se duas opções: ou faz o bem ou executa o serviço diretamente, modalidade denominada execução direta; ou adquire de terceiros, denominada execução indireta, situação em que há necessidade de licitação. Há necessidade de licitação porque a Administração Pública não pode, por força de lei, comprar diretamente de alguém (AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, 2003).

Os recursos federais para o PNAE devem ser utilizados exclusivamente para a compra de alimentos, seguindo as disposições da Lei de Licitações (cap.2). Não são permitidos: a compra de gás de cozinha, talheres, pratos, utensílios em geral com este recurso, e o pagamento de trabalhadores. Além disso, a compra de alimentos deve obedecer ao previsto em lei, ou seja, 70% desses recursos devem ser utilizados na compra de produtos básicos, respeitando o hábito alimentar local (WEIS, CHAIM e BELIK, 2004).

A Lei nº. 8.666 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) de 21 de junho de 1993, alterações posteriores e a Lei 10.520 (Lei do Pregão) de 17 de julho de 2002, constituem a legislação básica sobre licitações para a Administração Pública; a compra de alimentos para a merenda escolar deverá observar os mesmos princípios e modalidades (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003).

Na abertura do processo de licitação, esclarecem Weis, Chaim e Belik (2004), os responsáveis pela compra da merenda deverão fazer uma descrição detalhada dos alimentos que querem comprar, observando a especificação completa do bem (ou serviço) a ser adquirido sem indicação de marca ou qualquer outra forma de identificação com produtos encontrados no mercado; a definição das unidades e das quantidades dos alimentos a serem comprados, que deve ser feita em função do consumo e utilização por parte dos alunos; as condições de armazenamento para evitar a deterioração dos produtos.

Dentre as diferentes formas de aquisição no serviço público, a mais simples corresponde à Compra Direta, quando o valor da compra não ultrapassa R\$ 8.000,00, não havendo, neste caso, necessidade de licitação (SUTTER, 2008), com uma consulta mínima a três fornecedores, escolhendo o de menor orçamento, observando a regularidade fiscal e documentação da empresa (WEIS, CHAIM E BELIK, 2004).

Na modalidade carta-convite, a mais simples forma de licitação, a administração escolhe quem vai convidar, dentre os possíveis interessados, sendo que no mínimo três convidados. É possível, entretanto, participar do processo o fornecedor que não tenha sido convidado, desde cadastrado na entidade licitadora ou no SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores) e tenha solicitado o convite pelo menos 24 horas antes da abertura das propostas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003).

Esta modalidade é utilizada para compras cujo valor situa-se na faixa de R\$ 8.000,00 até R\$ 80.000,00. O convite será fixado em local público, tal como praças, clubes e igrejas e os interessados têm prazo de cinco dias para entregar as propostas. O fornecedor será escolhido segundo o menor orçamento, visto ainda a sua regularidade fiscal (WEIS, CHAIM E BELIK, 2004).

A tomada de preços corresponde à modalidade realizada entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento até três dias à data marcada para o recebimento das propostas (TORRES, 1994). Tal modalidade, de acordo com Tribunal de Contas da União (2003) é relativa à compras com valores de R\$ 80.000,00 até R\$ 650.000,00.

O anúncio de Abertura de Edital de Licitação, no *Diário Oficial* do Município ou Estado e em um jornal de grande circulação, orientam Weis, Chaim e Belik (2004) deve ser feito com no mínimo 15 dias de antecedência. O fornecedor será escolhido entre os que apresentarem orçamento de menor valor, observada a sua regularidade fiscal.

A Concorrência Pública, aplicável em compras ou contratos com valores acima de R\$ 650.000,00, é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do seu objeto (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003; TORRES, 1994). Weis, Chaim e Belik (2004) observam que o anúncio de Abertura da Concorrência deverá ser feito com no mínimo 30 dias de antecedência, no respectivo Diário Oficial e em um jornal de grande circulação. O fornecedor escolhido será o que apresentar a proposta de menor valor e que atender a todas as especificações contidas no Edital.

O Sistema de Registro de Preço, por sua vez, corresponde a um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços ou aquisições de bens para contratações futuras. Este sistema é adequado no caso de necessidade de contratações freqüentes, quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou quando não for permitido prever a demanda necessária pela Administração. Deve ser precedido de licitação, na modalidade de concorrência ou pregão, e com prévia e ampla pesquisa de mercado (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003).

Neste sistema, apontam Weis, Chaim e Belik (2004) os interessados informam seus preços para cada produto. O fornecedor declarado vencedor tem o seu preço registrado no Sistema de Registro de Preço e se compromete a vender por aquele valor durante um período determinado, de até 12 meses (prorrogável por mais 12 meses). Neste período, portanto, a Entidade Executora não precisa fazer novas licitações antes de cada compra e não está obrigada a comprar os produtos que têm seu preço registrado. Deve, entretanto, consultar os preços de mercado para comparar com o preço registrado sempre que for realizar uma compra. A licitação no Sistema de Registro de Preços deve especificar também as condições de entrega dos produtos a serem adquiridos.

Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns pela Administração Pública, qualquer que seja o valor estimado da contratação, na qual a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances decrescentes de valores em sessão pública (SUTTER, 2002). É uma modalidade alternativa ao convite, tomada de preços e concorrência para contratação de bens e serviços comuns, embora não seja obrigatória, deve ser prioritária, sendo aplicável a qualquer valor estimado de contratação (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003).

Para participar do pregão, de acordo com Weis, Chaim e Belik (2004) os interessados apresentam propostas e lances, em sessão pública, sendo que as propostas de menor preço e as ofertas até 10% superiores são selecionadas. As regras do pregão, inovando com inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes, permitem que seja examinada somente a documentação do participante que apresentou a melhor proposta, evitando o exame prévio da documentação de todos os participantes.

O Pregão Eletrônico (ou Pregão on-line), por sua vez, segue as regras do Pregão presencial, funcionando de maneira semelhante e regido pela mesma Lei Federal (10.520/02). Para garantir a segurança do processo, essa modalidade utiliza recursos de criptografia e de verificação de autenticidade dos usuários. O Pregão Eletrônico agiliza os processos licitatórios e minimiza os custos para a Administração Pública (SUTTER, 2002).

Deve-se observar que todo processo licitatório tem como objetivo garantir o fornecimento do produto desejado pelo menor preço. Uma vez que a qualidade do produto é definida no processo, o que vai diferenciar um fornecedor de outro é o preço, o qual define a empresa vencedora. Assim, uma definição não adequada do objeto de licitação pode acarretar na entrega de produto inferior ao desejado ou ainda, distorções em que os fornecedores apresentem preços superiores aos praticados no mercado, ressaltam Weis, Chaim e Belik (2004).

Nos municípios em que a prefeitura decidir terceirizar a execução do Programa, contratando uma firma para fornecer a merenda pronta (terceirização), é importante verificar se as porções a serem servidas foram definidas no contrato e se estão sendo obedecidas. O valor pago deve estar de acordo com os preços dos alimentos e com o tamanho da porção. Diminuir a porção servida depois que o preço foi combinado é uma forma de cobrar mais caro pelos alimentos, o que está errado (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2004).

#### **2.5.6. Qualidade da Merenda Escolar segundo as determinações do PNAE**

A elaboração do cardápio escolar, sob responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (RESOLUÇÃO/FNDE/CD/Nº 035 DE 1º DE OUTUBRO DE 2003, Art.10.), deve ser realizada, portanto, por nutricionista habilitado, com o acompanhamento do CAE, e ser programado de modo a suprir, no mínimo, 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos das creches e escolas indígenas e das localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e 15% (quinze por cento) para os demais alunos

matriculados em creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental, respeitando os hábitos alimentares e a vocação agrícola da comunidade (FNDE, 2008).

De acordo com o Manual da Gestão Eficiente de Merenda (2004), o nutricionista, na composição dos cardápios da merenda escolar, deverá atentar para critérios como: a composição química dos alimentos, as exigências nutricionais e as características organolépticas das refeições oferecidas (aparência, cor, sabor, textura, odor). Deve observar, ainda, a proporcionalidade dos componentes dos cardápios (45 a 65% de carboidratos, 10 a 30% de proteínas e 25 a 35% de gorduras) e a interação entre os nutrientes para o favorecimento de sua biodisponibilidade e melhor aproveitamento pelo organismo.

Para a composição deste cardápio, respeitando-se a Medida Provisória nº. 2.178 de 28/6/2001, deve-se dar preferência a alimentos básicos, para os quais disponibilizando, no mínimo, 70% dos recursos financeiros do PNAE, respeitando os hábitos alimentares de cada localidade e sua vocação agrícola, fomentando a economia local (FNDE,2008). O objetivo é evitar os “alimentos formulados”, como sopas e risotos semi-prontos e enlatados, pois, embora sejam alimentos fáceis de preparar, não são muito saudáveis e são sempre muito mais caros (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2004). Os alimentos considerados básicos pelo PNAE são os descritos no Quadro 3 (WEISS, CHAIM E BELIK, 2004, P.18).

**Quadro 3. Alimentos básicos segundo o PNAE**

Açaí	Carne suína fresca	Leite em pó	Pescado resfriado
Açúcar	Carne suína resfriada	Leite fluido	Polpa de frutas
Amido de milho	Charque ou carne-seca	Lentilha	Polpa de tomates
Arroz	Creme de milho	Macarrão	Polvilho
Banha	Farinha de mandioca	Mandioca	Queijo de coalho
Batata doce	Farinha de milho	Manteiga	Queijo-de-minas
Batata inglesa	Farinha de rosca	Margarina	Rapadura
Biscoito de polvilho	Farinha de tapioca	Mel de abelha	Sagu
Bolacha doce (maisena)	Farinha de trigo	Melado de cana	Sal /vinagre
Bolacha salgada ( <i>cracker</i> )	Fécula de batata	Milho para canjica	Sardinha em conserva
Café	Feijão	(mungunzá)	Sêmola de milho
Canjiquinha/xerém	Frango abatido congelado	Milho para pipoca	Soja em grão
Cará	Frango abatido fresco	Miúdos congelados	Suco de laranja ( conc.)
Carne bovina congelada	Frango abatido resfriado	Miúdos resfriados	Suco natural
Carne bovina fresca	Frutas/legumes	Óleo de soja	Temperos
Carne bovina recheada	Fubá	Ovos	Toucinho defumado

Carne salgada	Grão-de-bico	Pão	Trigo par quibe
Carne suína congelada	Inhame	Pescado	Verduras

Outros aspectos relevantes a serem observados no planejamento cardápios, apontam Weis, Chaim e Belik (2004), devem ser: a idade dos alunos, o horário de distribuição dos alimentos, o clima da região e a época do ano e a variedade dos pratos, evitando a monotonia alimentar.

Em estudo realizado por Flávio *et al.* (2004) em escola estadual de ensino fundamental no município de Lavras (MG), verificou-se, em relação aos nutrientes disponibilizados pela merenda escolar, uma expressiva inadequação quanto aos valores calóricos e de carboidratos, uma adequação protéica, valores inadequados quanto ao fornecimento dos minerais Fósforo e Magnésio, encontrando-se os demais nutrientes dentro dos padrões de oferta normais. Tal pesquisa confirma o trabalho de Rosemburg (1978) que, embora tenha encontrado valores de oferta protéica adequada nos cardápios de merenda escolar, os mesmos estavam aquém do preconizado em relação à oferta calórica.

Na pesquisa realizada por Mascarenhas e Santos (2006), no município de Conceição de Jacuíbe, na Bahia, em escolas públicas, verificou-se que os cardápios oferecidos pela alimentação escolar não atingiram as metas do PNAE, uma vez que a média geral do valor calórico encontrado nas refeições foi de 227,51 calorias e 8,12 gramas de proteínas, abaixo do proposto pelo Programa, isto é, 350 calorias e 9 g de proteínas. Em nenhum dos cardápios analisados alcançou-se a meta prevista pelo PNAE quanto à oferta de energia e proteínas. Os autores atribuem o fato aos escassos recursos disponibilizados pelo Governo Federal para o Programa, sendo que os mesmos, ainda que complementados pelo Município, não foram suficientes para elaboração de um cardápio que atenda os 15% das recomendações nutricionais diárias para crianças com permanência de 4h/dia na escola.

Mazzilli (1997) comenta que, em estudo feito nos Centros de Educação e Alimentação do Pré-Escolar (CEAPE) no ano de 1987, em municípios do Estado de São Paulo, quando ainda não se falava em merenda terceirizada, verificou-se que, embora o valor calórico das refeições servidas fosse adequado dentro das determinações do Programa Nacional de Alimentação Escolar, o valor vitamínico e mineral apresentou-se deficiente ao preconizado pelo programa.

Em consonância com as determinações da Portaria interministerial 1010/2006, que institui as Diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de Educação

Infantil, Fundamental e Ensino Médio das redes públicas e privadas em âmbito nacional, formou-se um grupo de trabalho para discutir as referências nutricionais a serem instituídas no PNAE. Seu objetivo consiste em avaliar e analisar os valores de referência de ingestão dietética propondo uma adequação desses valores por faixa etária nas séries escolares (FNDE, 2008).

Como resultado deste debate, selecionou-se a determinação preconizada pela FAO-2001 quanto à energia, conforme demonstrada na Tabela 1.

**Tabela 1 - Determinação de valores de energia a serem fornecidos pela merenda escolar, segundo a faixa etária**

<b>Faixa etária</b>	<b>20% (kcal)</b>		<b>30% (kcal)</b>	
7-11 meses	130		200	
1-3 anos	200		300	
4-6 anos	280		420	
7-10 anos	320 (meninas)	370 (meninos)	470 (meninas)	550 (meninos)
11-15 anos	440	510	650	770

**Fonte: FNDE ( 2008)**

Com relação aos valores para os macronutrientes a serem ofertados pela merenda escolar, o grupo optou pelas determinações da Organização Mundial da Saúde/2003, descritas na Tabela 2.

**Tabela 2 - Macronutrientes de acordo com OMS/2003**

	CHO	PTN	LIP
%	55,75	10,15	15,30

**Fonte: FNDE ( 2008)**

A determinação de micronutrientes (vitaminas e minerais) deu-se segundo as *Dietary References Intakes* (DRI) de 1997/2000/2001, descritas na Tabela 3.

**Tabela 3 - Micronutrientes (DRI/1997/2000/2001)**

	Ca (mg)	Fe (mg)	Mg (mg)	Zn (mg)	Vit.A µg	VitC (mg)
7-11 meses	54*	2,2	15*	0,6	100*	10*
1-3 anos	100	1,4	16	0,6	60	3
4-6 anos	100	2	26	1	80	5
7-10 anos	260	2	48	1,6	120	9
11-15 anos	260	3	82	2,2	180	15

\* Valores utilizados na AI. Referências baseadas nos valores de EAR (20%), considerando-se a distribuição de consumo norte-americana.

**Fonte: FNDE (2008)**

Ainda dentre as conclusões do grupo, diferencia-se os valores de complementação nutricional dos estudantes atendidos pelo PNAE em função da carga horária cumprida na escola. Assim, 20% das necessidades nutricionais seriam oferecidas para alunos matriculados em creches, pré-escola e ensino fundamental em período parcial, quando servida apenas uma refeição; 30% para alunos em período parcial, quando servidas duas refeições e para alunos de comunidades indígenas ou remanescentes dos quilombos. Para alunos matriculados em período integral, a merenda deveria suprir 70 % das necessidades nutricionais diárias.

Ressaltou-se, no referido trabalho, a recomendação de servir, no mínimo três vezes por semana, refeição salgada com alimentos fontes de Ferro; sugestão de suplementação duas vezes por semana com alimentos de alta biodisponibilidade em cálcio e implementação de hortas escolares para incentivar a oferta e o consumo de alimentos ricos em vitaminas A e C. Tais propostas, disponíveis apenas no site oficial do FNDE ([www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br), 2008) deverão ser posteriormente divulgadas por meio de um manual para nutricionistas e gestores e em revistas e sites relacionados.

### **2.5.7.Importância da adesão à Merenda Escolar**

A escola desempenha papel fundamental na formação dos hábitos de vida e da personalidade da criança, sendo que ocupa praticamente um terço da vida ativa do escolar nos dias de semana, cerca de 200 dias ao ano. Apesar de a merenda ou o lanche escolar representar apenas 15% da ingestão diária, muitas controvérsias têm sido observadas em relação à sua composição, qualidade e quantidade (AMODIO *et al.*, 2002).



Embora a prestação de contas dos estados e municípios ao Governo Federal seja anual, o CAE deve acompanhar mensalmente a administração do PNAE, verificando, além da compra de gênero e o abastecimento das escolas, verificar se os alunos estão satisfeitos com a alimentação servida (WEIS, CHAIM E BELIK, 2004).

Sturion et al (2005) relatam que os problemas de adesão ao programa de alimentação escolar persistem mesmo após sua descentralização, e recomenda a realização de pesquisas sobre preferência dos alunos pelos distintos grupos de alimentos e respectivas formas de preparação, bem como à estrutura de distribuição e horário das refeições.

Considerando o papel pedagógico da merenda escolar, Abreu (2006) afirma que para avaliar como se a merenda servida nas escolas, precisamos responder às seguintes questões: Onde se come? Quando se come? O que se come? Como e com o que se come? Com quem se come? O autor destaca o aspecto da formação de hábitos e atitudes, pois, junto com o alimento para o corpo, a escola está passando para o aluno representações sobre comida, relações sociais e cidadania.

Em estudo realizado em diferentes municípios brasileiros por Sturion *et al.* (2005) aponta-se, dentre fatores da não adesão pelos alunos à merenda escolar, o nível de escolaridade dos pais, o nível sócio-econômico, a presença de cantinas escolares e o sexo feminino.

O nível de adesão ao programa, isto é, relação de crianças que efetivamente se servem da merenda, é outra característica importante. Segundo dados da Coordenadoria de Nutrição, a relação “número de refeições servidas/número de matriculados” é ao redor de 0,6 (atingiu a média de 0,57 no ano de 1994), ou seja, o número de alunos matriculados nas unidades escolares é maior que o número de refeições servidas. Isto significa que dois terços da clientela do programa de merenda escolar, definida por Lei, usufruem de fato dos benefícios desta ação governamental (VIANA e TERESO, 1997).

O terço restante que não se serve da merenda, continuam Viana e Tereso (1997), ao que tudo indica o faz por opção própria, devido às características particulares dos alunos, diferenças culturais ou preconceito em relação à alimentação oferecida. Para este fato não existe um motivo pontual, senão uma série de modificações ao longo da história, que contribuíram para o desenho atual deste quadro de atendimento.

As empresas, por sua vez, mirando na oportunidade de negócios na área de refeições escolares, apontam a necessidade de melhora dos hábitos alimentares dos alunos. Criança

melhor alimentada também reverte em melhores resultados para as indústrias, tanto que os maus hábitos alimentares são citados como um obstáculo à comercialização de refeições escolares (TURRIANE e FORTUNATO, 2005).

### **3. MATERIAL E MÉTODOS**

#### **3.1. Delineamento da Pesquisa**

O presente trabalho trata-se de um estudo exploratório, que se caracteriza por buscar explorar um problema ou uma situação para prover critérios e compreensão.

O método de abordagem é indutivo, dedutivo e dialético, comparando os diferentes tipos de gestão de merenda.

A abordagem indutiva caracteriza-se pela observação e descrição do fenômeno, culminando com explicação, por meio da análise dos fatos observados. A explicação é induzida a partir dos dados e a explicação deriva destes (SANSONE, 2006). Foram observados todos os aspectos relativos à merenda escolar nas escolas estudadas, desde o processo de planejamento até a distribuição da merenda aos alunos, nos diferentes sistemas de gestão.

Na abordagem dedutiva, que se inicia com uma hipótese, os dados são coletados com o objetivo de testar a hipótese prévia, a saber, a adesão dos alunos à merenda nos diferentes tipos de gestão do fornecimento de refeição escolar (SANSONE, 2006).

A abordagem dialética, por sua vez, parte da premissa de que, na natureza, tudo se relaciona se transforma e há sempre uma contradição inerente a cada fenômeno. Nesse tipo de método, para conhecer determinado fenômeno ou objeto, há necessidade de estudá-lo em todos os seus aspectos, relações e conexões, sem tratar o conhecimento como algo rígido, já que tudo no mundo está sempre em constante mudança (DIAS e FERNANDES, 2000).

O método operacional consta de uma análise quantitativa e qualitativa da adesão à merenda servida nas escolas estudadas.

Na elaboração deste trabalho foram utilizados três tipos de pesquisa: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevistas e pesquisa de campo.

A pesquisa bibliográfica consistiu no levantamento e análise de artigos, livros, ensaios e teses disponíveis sobre o assunto.

Na pesquisa documental foram utilizados os registros disponibilizados pelas unidades escolares, e Secretaria Municipal de Educação, bem como documentos disponibilizados por meio eletrônico pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) e outras entidades oficiais governamentais.

A pesquisa de campo consistiu em observação sistemática nas Unidades Escolares (UE) e aplicação de questionário, do tipo misto, para avaliar a adesão à merenda pelos alunos, sendo duas escolas municipais com gestão centralizada, porém terceirizada de merenda e um grupo controle constituído por escolas estaduais cujo modo de gestão de merenda é descentralizado.

Foi feito um pré-teste dos questionários em alunos de duas turmas, antes de sua elaboração final. O procedimento resultou em acréscimo de uma questão aberta argüindo sobre os motivos de não adesão à merenda, os quais foram agrupados, posteriormente, para análise estatística.

Os questionários foram aplicados pessoalmente em todas as turmas das escolas estudadas, sendo recolhidos imediatamente após a sua aplicação, abrindo-se espaço aos alunos para indagações e comentários.

As entrevistas técnicas com os gestores de merenda foram realizadas em parte pessoalmente, de maneira informal, sem registro eletrônico, apenas com anotação dos dados, em outra, respondidas por escrito e entregues posteriormente.

### **3.2. Caracterização do local de estudo**

O presente estudo foi desenvolvido nos municípios de Barra Mansa e de Volta Redonda, municípios contíguos, com características populacionais semelhantes e situados Estado do Rio de Janeiro, ambos localizados na Região do Médio Paraíba .

#### **3.2.1.O Município de Barra Mansa**

De acordo com as informações contidas no site oficial da Prefeitura Municipal de Barra Mansa (<http://www.agencia1.com.br/pmbm/site>), o município localiza-se às margens do Rio Paraíba do Sul, na região fluminense do Médio Vale do Paraíba, entre as Serras do Mar e da Mantiqueira.

Barra Mansa originou-se no final do século XVIII, a partir de um núcleo original às margens dos caminhos das tropas que demandavam o interior do país. O povoado passou a atuar como base de abastecimento dos fluxos migratórios desencadeados pela mineração

Sua excelente posição geográfica propiciou a expansão de funções comerciais, A partir do século XIX, despontou, em função de intensa colonização, como região grande produtora de café.

Em 1832, o governo decretou a criação do município, com desmembramento de terras de Resende, sendo elevada à categoria de cidade em 1857. Como consequência da exaustão dos solos mais férteis e a liberação do braço escravo, ocorreu o declínio da cafeicultura e o êxodo rural. A cultura do café cedeu lugar à pecuária de corte extensiva, evoluindo posteriormente para a produção leiteira, ainda hoje de grande destaque na região.

No final da década de 30, teve início o desenvolvimento industrial do município, com a implantação de setores ligados às indústrias alimentares. O grande marco da expansão industrial no Brasil, deflagrada no pós-guerra, foi representado pela instalação, na década de 40, da primeira usina da CSN, em Volta Redonda, na época ainda distrito de Barra Mansa. A indústria metalúrgica e mecânica se estabeleceu na década de 50.

Hoje, segundo estatísticas do Censo 2000 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), a população estimada é de 172 mil habitantes, para uma área total de 547,55 km<sup>2</sup>.

A cidade dispõe de uma significativa bacia hidrográfica e é servida pelo mais importante tronco ferroviário do país (MRS Logística e Ferrovia Centro.Sua sistema rodoviário faz a ligação com as principais capitais( Rio de Janeiro e São Paulo) e cidades da Região Sudeste. A Rodovia Presidente Dutra é o eixo central. A localização de Barra Mansa é privilegiada, uma vez que se encontra ao lado da maior usina siderúrgica da América Latina (CSN).

Barra Mansa conta com uma ocupação de mão-de-obra, de acordo com o site oficial do município (<http://www.agencia1.com.br/pmbm/site>), de aproximadamente 15 mil pessoas.

O setor industrial apresenta crescimento de micro e pequenas empresas, responsáveis por 60% dos empregos nesta área. Em função de sua posição geográfica, o setor industrial da região tornou-se um dos mais importantes do Estado do Rio de Janeiro, dados o grande porte das instalações e a conseqüente presença das empresas fornecedoras de insumos, das prestadoras de serviços e das que terceirizam as operações das grandes empresas instaladas no município destacando-se, dentre elas: Metalúrgica Matarazzo S. A, Saint - Gobain Canalização S/A, Siderúrgica Barra Mansa, Du Pont do Brasil S/A. Além disso, um expressivo número de operários trabalha na CSN, situada no município vizinho de Volta Redonda.

### **3.2.2.O Município de Volta Redonda**

O município de Volta Redonda, segundo o site oficial da cidade (<http://www.portalvr.com>), situa-se no Sul do Estado do Rio de Janeiro, no trecho inferior do Médio Vale do Rio Paraíba do Sul, entre as serras do Mar e da Mantiqueira, apresentando uma área 182,8 km<sup>2</sup>, com uma população estimada em 250 mil habitantes.

Sua origem remonta do ano de 1727, quando os jesuítas, após demarcarem a Fazenda Santa Cruz, na baixada que ainda hoje guarda este nome, cruzaram a Serra do Mar abrindo caminho para a colonização do Médio Vale do Paraíba. No ano seguinte foi aberta uma estrada ligando Rio de Janeiro a São Paulo.

Em 1744, os primeiros desbravadores denominaram a curiosa curva do Rio Paraíba do Sul, de Volta Redonda, quando a região ainda era explorada apenas por garimpeiros em busca de ouro e pedras preciosas.

Grandes fazendas foram instaladas na região, com alguns nomes que ficaram até hoje, como Três Poços, Belmonte, Santa Cecília, Retiro e Santa Rita (hoje bairros da cidade). Entre 1860 e 1870, a navegação pelo Rio Paraíba do Sul viveu seu período áureo entre Resende e Barra do Piraí. Ao mesmo tempo, os trilhos da Estrada de Ferro D. Pedro II chegam à Barra do Piraí e Barra Mansa.

Por volta de 1875, o povoado de Santo Antônio de Volta Redonda começa a ter grande impulso, contando perto de duas dezenas de estabelecimentos comerciais. Em 1874, os moradores pleiteiam a elevação do povoado à categoria de freguesia, mas apenas no ano de 1926 Volta Redonda conseguiria o seu estabelecimento definitivo como oitavo distrito de Barra Mansa.

Em 1941 tem início o ciclo de industrialização de Volta Redonda, escolhida como local para instalação da Usina Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em plena II Guerra Mundial, marcando as bases da industrialização brasileira. Assim, a região que originariamente foi berço das nações indígenas Puris e Acaris, que abrigou grandes exploradores, barões do café, escravos, barqueiros e agricultores, recebe operários vindos das mais diversas regiões do País.

Em 17 de julho de 1954, Volta Redonda emancipa-se. Em 1973 o município foi considerado Área de Segurança Nacional, o que prevaleceu até 1985, quando foi restabelecida a eleição direta para prefeito no município.

Hoje, após a privatização da CSN, em 1993, fato este um marco divisor na cidade, Volta Redonda vive ainda uma situação de adaptação caracterizada pela necessidade de geração de novos empregos.

Apesar das dificuldades enfrentadas, Volta Redonda tem, segundo pesquisa da Universidade Federal Fluminense, o melhor índice de qualidade de vida do interior do Estado do Rio de Janeiro, contribuindo para isso: sua rede de ensino abrangente; rede de saúde das mais completas do interior do; infra-estrutura de serviços com 99,3% de atendimento de água potável, 89,2% de esgoto sanitário e 90% de energia elétrica; além de ser a terceira maior receita fiscal do estado; e ser a sede da maior usina siderúrgica da América Latina (<http://www.voltaredonda.rj.gov.br>).

### **3.3. Critério para Seleção das Amostras**

As escolas analisadas atendiam ao Ensino Fundamental, da sexta à oitava série e Ensino Médio. A opção pelo estudo a partir da segunda fase do Ensino Fundamental (5ª a 8ª série) deve-se ao fato que nas escolas mantidas pelo Governo Estadual o atendimento prioritário é o Ensino Médio, embora algumas disponibilizem também a última fase do Ensino Fundamental (responsabilidade dos Municípios), o que possibilitou a comparação. As idades dos alunos da segunda fase do ensino fundamental normalmente situam-se entre 10-16 anos, enquanto as idades dos alunos do ensino médio ficam entre 14-18 anos, ou seja, em ambos os casos os alunos se encontram na adolescência.

O critério de escolha das unidades escolares foi em função de suas características urbanas semelhantes, número de alunos, de oferecer ensino médio e/ou segundo ciclo do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e acessibilidade geográfica.

A clientela das três escolas estudadas é composta, em sua maioria, por jovens filhos de operários das indústrias regionais, de comerciantes e trabalhadores da construção civil.

### **3.4. Análise Estatística**

A análise estatística foi feita utilizando-se o programa SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*), software aplicativo capaz de analisar e correlacionar dados das diferentes variáveis obtidas na pesquisa. Tal correlação utilizou-se do teste *qui-quadrado*, que associa variáveis independentes verificando a significância das frequências observadas em função das frequências esperadas.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **4.1. Caracterização das Formas de Gestão de Merenda nas Unidades Escolares analisadas**

Os dados a seguir foram obtidos pela observação sistemática do sistema de merenda das Unidades Escolares (UE), pela entrevista técnica com os responsáveis pelo serviço de produção de refeições escolares, na Escola Estadual e na SME de Barra Mansa e por consultas ao FNDE.

#### **4.1.1. Gestão de Merenda do Tipo Escolarizado, em UE do Estado do Rio de Janeiro**

O Colégio Estadual analisado (identificado como CERJ) apresenta um total de 863 alunos matriculados, sendo que 158 do Ensino fundamental, 442 do Ensino Médio e 263 do Ensino Profissionalizante (noturno).

A distribuição dos alunos por turno corresponde a 322 alunos no matutino, 278 alunos no turno vespertino e o noturno com 263 alunos.

A merenda é responsabilidade do diretor-adjunto da unidade, que exerce todas as funções administrativas inerentes a uma Unidade de Alimentação e Nutrição Escolar. Embora a Secretaria Estadual de Educação (SEEDUC) tenha uma Divisão de Alimentação Escolar, a Escola não recebe supervisão direta de nutricionistas. Este dado é importante, considerando que foi estabelecido na Resolução FNDE/CD n. 32/2006 que o nutricionista deverá assumir a responsabilidade técnica pelo PNAE, ou seja, deverá acompanhá-lo desde a aquisição dos alimentos até a sua distribuição ao aluno. Além da programação, elaboração e avaliação dos cardápios, o nutricionista é responsável ainda por avaliar o estado nutricional do educando, ajustar as necessidades nutricionais às faixas etárias e necessidades especiais dos escolares, dentre outras atribuições (CHAVES e BRITO, 2006).

O cardápio, segundo o diretor-adjunto, é elaborado a partir de uma orientação da Secretaria Estadual de Educação (SEEDUC), considerando-se a sazonalidade de diversos itens, bem como as variações regionais.

Na Escola são servidas aproximadamente 230 refeições diárias, sendo 80 no turno matutino, 88 no turno vespertino e 52 no turno noturno. As refeições dos três turnos são preparadas apenas por 4 funcionárias, divididas em duas equipes constituídas por uma merendeira e uma auxiliar. Anualmente são oferecidos cursos de manipulação de alimentos para as merendeiras.



A verba disponível para o fornecimento da alimentação escolar é de R\$ 0,32 per capita, repassada mensalmente pela SEEDUC para atender a todos os dias letivos do ano (200). A prestação de contas deve ser feita semestralmente.

A escola possui duas contas bancárias diferentes para recebimento dos recursos da merenda, sendo uma específica aos depósitos feitos pelo FNDE/PNAE correspondente aos alunos no Ensino Fundamental, e outra para complementação da verba para o Ensino fundamental (R\$ 0,10) e a merenda dos alunos do Ensino Médio (R\$32,00), feita pela SEEDUC.

Até recentemente, o FNDE disponibilizava o dinheiro para o Estado que, por sua vez, repassava-o para as Unidades Escolares. Hoje, o depósito da verba destinada ao fornecimento de merenda é feito diretamente na conta da Escola. Desta forma, a prestação de contas também deverá ser feita em separado, para o FNDE e para o Estado. Vale lembrar que o dinheiro enviado pelo PNAE só pode ser utilizado na aquisição de alimentos.

As compras dos gêneros alimentícios são feitas mensalmente, havendo tomada de preços em três estabelecimentos comerciais, conforme determina a lei, escolhendo-se o de melhor preço e/ou de melhores condições de pagamento (elasticidade de prazos e facilidade de pagamento). Selecionam-se os fornecedores, portanto, não somente pelos menores preços oferecidos, mas de acordo com a negociação dos prazos e formas de pagamento.

A entrega dos alimentos é semanal, já que o local de estocagem é inadequado para estocagem de grandes quantidades. Às segundas-feiras são entregues os gêneros não perecíveis e as carnes; às segundas-feiras e quartas-feiras são entregues os alimentos perecíveis (verduras, frutas e legumes).

A Escola trabalha com três tipos fornecedores, sendo um para compra de carnes (açougue), um para produtos hortifrutigranjeiros e outro para alimentos não perecíveis. Para manutenção da escola, compras de gás e materiais para higiene e limpeza, a Escola recebe, à parte, verbas específicas.

Os equipamentos da cozinha da escola constam de fogão industrial, forno elétrico, freezer e geladeira e duas bancadas para preparo de alimentos sendo que o local de estocagem é muito pequeno. O refeitório é pequeno, mas apresenta, tanto quanto a cozinha, condições favoráveis de higiene.

As refeições caracterizam-se pelo odor agradável e boa apresentação, são distribuídas em balcão térmico pelo sistema *self-service*, em que os próprios alunos porcionam os alimentos, sendo que a repetição é liberada. O porcionamento é feito pelas merendeiras

apenas nos dias de refeições especiais e festividades. A escola possui máquina de suco e sempre tem uma fruta de sobremesa.

A refeição principal (almoço) do turno vespertino é servida na saída das aulas, às 12h10min. Entretanto, às 09h40min, no horário do intervalo das aulas, é servido um desjejum composto de leite com achocolatado e pão francês com margarina. No turno vespertino, é servida apenas uma refeição completa, às 15h30min, no intervalo das aulas.

A opção por servir um desjejum deve-se à constatação de que muitos alunos vinham para a escola sem se alimentar. Quando uma criança, ou adolescente chega à escola em jejum, ela pode ficar sonolenta na sala de aula e não consegue prestar a atenção nas aulas, conseqüentemente isso prejudicará seu desempenho (CHAVES e BRITO, 2006).

Foi apresentada como ponto negativo na gestão da merenda escolarizada, a insegurança quanto à liberação de verbas, que, se fossem liberadas pontualmente, propiciaria conseguir melhores preços dos alimentos. É de praxe, desta forma, negociar prazos, pagando ao fornecedor posteriormente à entrega dos produtos. Outros aspectos desfavoráveis relacionados consistem no número insuficiente de funcionários para o preparo da merenda, na alta rotatividade de gêneros pela inadequação do local de estoque e a sobrecarga de trabalho da direção da escola, já assoberbada de afazeres pedagógicos e administrativos.

Apesar disto, a escolarização é o modelo de gestão que melhor tem sido avaliado pelos órgãos de controle do PNAE, ao mostrar-se eficiente em muitos estados e cidades de grande porte. O TCU, em auditoria sobre o Programa, afirma que o modelo funciona porque faz com que os alimentos cheguem a tempo nas escolas, não ocorram atrasos, favorecem o controle e a qualidade dos produtos pelos professores e alunos e que os alimentos sejam adquiridos de acordo com a preferência dos escolares segundo (WEIS, CHAIM E BELIK, 2004).

#### **4.1.2. Gestão de Merenda Centralizada Terceirizada nas Unidades Escolares da Secretaria Municipal de Educação do Município de Barra Mansa**

Até o ano de 2007, antes da terceirização do fornecimento de refeições escolares no Município, a equipe do Setor de Nutrição consistia de uma Coordenadora, uma Nutricionista (responsável técnico), um estagiário e três supervisores de campo

Segundo a Nutricionista, sua atuação até 2007 consistia em: elaboração e análise dos cardápios; cálculos relativos à quantificação dos gêneros alimentícios, para compra e entrega em cada Unidade Escolar; elaboração dos cronogramas de entrega pelos fornecedores dos gêneros alimentícios nas Unidades Escolares (UE), com especificação das datas e quantidades

dos gêneros de entrega, de acordo com o cardápio mensal, respeitando os respectivos per capita; recepção e conferência dos gêneros perecíveis (hortifrutigranjeiros) e carnes antes de serem entregues nas UE, observando qualidade, marca, temperatura, conferência de notas fiscais e etc.; e reuniões com as diretoras das UE, para esclarecimentos sobre cardápios.

Com uma carga horária era de 20 horas semanais e sendo a única nutricionista do setor para 72 UE, com quase 22 mil alunos, não era possível a realização de outras atividades do setor, como treinamento de merendeiras, educação e avaliação nutricional dos alunos.

A equipe de supervisoras, constituída por três funcionárias, treinadas para exercer tal função, era responsável pela fiscalização da merenda nas escolas.

A responsabilidade pelo acompanhamento e prestação de contas da merenda nas UE era da direção da escola e funcionários designados para exercer a tarefa.

Os critérios para elaboração do cardápio baseavam-se nos hábitos alimentares do município e nas recomendações do FNDE (cobertura de 15% das necessidades diárias); considerando gêneros alimentícios adquiridos disponíveis bem como o equilíbrio entre os nutrientes essenciais.

As principais dificuldades encontradas neste tipo de gestão, segundo a Nutricionista, consistiam nas entregas erradas dos fornecedores (quanto à quantidade e qualidade dos alimentos especificados na compra), na demora para terminar a entrega o que dificultava o cumprimento do cardápio, pois havia fornecedores de outros estados.

As atribuições, neste mesmo período, da Coordenadora do Setor, consistiam em: realizar pesquisa de preços dos gêneros alimentícios, junto ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), em convênio com a Fundação Getúlio Vargas; montar pedidos de compra, acompanhar processos de compra, participar de licitações; montar planilhas de entrega por fornecedores, conferir notas fiscais, fazer pedidos de pagamento aos fornecedores; gerenciar recursos, controlar empenhos, atender solicitação dos diretores; controlar entregas de gêneros, confeccionar planilhas de quantidade de refeição e desjejum servidos; fazer prestação de contas dos recursos recebidos pelo FNDE.

Na visão da Coordenadora responsável, havia algumas dificuldades a serem contornadas, tais como o atraso nas entregas dos fornecedores, gerando uma necessidade de adequação aos cardápios elaborados e o atraso nas licitações, provocando eventualmente a falta de algum gênero.

A aquisição de gêneros e de equipamentos, nesta forma de administração centralizada de merenda caracterizada pela auto-gestão, era feita através de licitação. A parte relacionada

a equipamentos era gerenciada pelo Setor de Compras e Manutenção das Escolas da Secretaria Municipal de Educação (SME).

Os gêneros alimentícios eram adquiridos por processo licitatório, de fornecedores cadastrados, através de concorrência, tomada de preços ou carta-convite. A partir do ano de 2007, os alimentos passaram a ser comprados por pregão presencial.

Para realização das compras, inicialmente elaborava-se uma planilha com os gêneros alimentícios a serem utilizados no cardápio, constando o per capita de cada alimento, o quantitativo de alunos atendidos e o total de dias letivos. Cumpria-se, ainda, a observância de adquirir 70% de alimentos básicos, conforme determinações do PNAE/FNDE.

A seleção da empresa para a compra de gêneros era feita democraticamente, com licitações abertas aos fornecedores de todo país. O critério para escolha foi o sistema de menor preço por item ou o melhor preço global. Ressalta-se que os fornecedores cotam gêneros já testados e aprovados pelo Setor de Nutrição e pelo CAE, e que fazem parte das especificações apresentadas no processo de compra constante no edital.

Os gêneros adquiridos eram entregues pelos fornecedores diretamente nas Unidades Escolares, sendo que somente gêneros emergenciais para reposição ficavam no estoque central da Prefeitura, cujo controle era feito por um profissional designado para a função.

O repasse do FNDE, em 2007, foi de R\$ 0,22 per capita, multiplicado pelo número de alunos contabilizado no Censo Escolar do ano anterior, dividido em 10 parcelas, não havendo um percentual estabelecido de contrapartida para os municípios participantes do PNAE.

Em 2007 foram servidas 2.502.989 refeições para educação básica, 95.698 refeições para creches, 839.714 desjejuns para educação básica e 92.028 desjejuns pra creches. A Merenda Escolar (ME) recebeu R\$ 888.492,00, divididos em 10 parcelas, para educação básica e R\$ 6.991,60 para creches. A Prefeitura complementou o valor de R\$ 243.152,00 para aquisição de alimentos. A previsão de fornecimento de merenda foi para 200 (duzentos) dias letivos, conforme determinação do FNDE/PNAE.

A prestação de contas ao FNDE é feita uma vez ao ano, após o término do período letivo, devendo a SME entregar o relatório ao CAE até o dia 12 de janeiro do ano seguinte. O CAE analisa os dados e envia seu parecer quanto à sua regularidade até o dia 28 de fevereiro. Os modelos da planilha e do parecer conclusivo do CAE são pré-estabelecidos pelo FNDE, encontrando-se disponíveis on-line.

As responsáveis pela merenda escolar relatam que, embora não tenha havido treinamento das merendeiras em 2007, as mesmas já haviam sido treinadas nos anos anteriores.

A transição da Merenda Centralizada para Merenda Centralizada Terceirizada foi gradativa, segundo a Coordenadora e a Nutricionista. Foram cerca de dois anos estudando os processos de terceirização, com visitas a municípios com a merenda terceirizada. Nessas visitas, além da Coordenadora e da Nutricionista do Setor de Nutrição, também estiveram presentes, o subsecretário de Educação, o Secretário de Administração, a Presidente da Comissão de Licitação, um grupo de diretores e membros do CAE. Toda a rede municipal já tinha conhecimento do desejo da Prefeitura em terceirizar a merenda no município e aguardava a finalização do processo.

Foi criada em 2007, extra-oficialmente, uma Comissão para o estudo de editais de outros municípios, formada pela Coordenadora e pela Nutricionista do Setor de Nutrição, pelo Secretário e Subsecretário de Educação, pelo Secretário de Administração, pela Presidente da Comissão de Licitação, por um grupo de diretores e pelos membros do CAE. Desse estudo, foram compilados dados e gerado um modelo novo de edital, que foi o adotado para licitação da merenda terceirizada.

Após a licitação, foi contratada a empresa *Nutri&Saúde Solução em Alimentação*. A implementação da nova forma de gestão de merenda foi feita no início das aulas, em fevereiro de 2008.

A empresa *Nutri&Saúde*, fundada em 1990, inicialmente atuando no transporte de refeições na cidade de Avaí (SP), diversificou posteriormente suas atividades, passando à administração de restaurantes comerciais e industriais, merenda escolar e rural, refeições hospitalares e restaurantes populares. A empresa centralizou as suas operações, a partir daí, na cidade de Bauru, centro regional do Estado de São Paulo, atendendo todo o Estado de São Paulo e outros pontos do país (*Nutri&Saúde*, 2008).

A Prefeitura de Barra Mansa previu, no contrato assinado com a *Nutri&Saúde*, a aquisição/dia de 13.000 refeições para Educação básica, 13.000 desjejuns para Unidades de Educação Básica, 536 refeições e 536 desjejuns para Creches, cujo empenho está descrito no Quadro 4, fornecido pelo serviço de merenda da SME do município.

**Quadro 4 – EMPENHO PARA MERENDA ESCOLAR (2008)**

TIPO	CUSTO	FNDE	PMBM
Refeição E. Básica	R\$ 1,05	R\$ 0,22	Complementação da diferença
Desjejum E. Básica	R\$ 0,65		
Refeição Creche	R\$ 0,89	R\$ 0,22	Complementação da diferença
Desjejum Creche	R\$ 0,51		

Fonte: SME/BM/2008

Assim, a complementação de recursos prevista a ser feita pela PMBM é de R\$ 0,83 para a refeição principal da Educação Básica e de R\$ 0,67 para as Creches.

Em consulta realizada no site do FNDE, sobre os recursos da merenda escolar para o município de Barra Mansa, verificou-se a seguinte liberação dos empenhos, já depositados, no ano de 2008 (Quadro 5).

**Quadro 5 – FNDE/PNAE : EMPENHO PARA MERENDA ESCOLAR (2008)**

Modalidade	Março(Parcela1)/R\$	Maio ( Parcela 2)/R\$	Julho ( Parcela 3)/R\$	TOTAL/R\$
Ensino Fundamental*	77.818,40	155.689,60	155.672,00	389.180,00
Creche**	299,20	598,40	598,40	1496,00
Pré-escola***	10.780,00	21.560,00	21.560,00	53.900,00
* PNAE/ Programa Nacional de Alimentação Escolar ** PNAC/ Programa Nacional de Alimentação Escolar para Creches *** PNAP/ Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pré-Escola				444.576,00

Fonte: Dados referentes ao fechamento do dia 21/07/2008 /FNDE (adaptado pelo autor)

Ficou estabelecido no contrato firmado que à empresa contratada compete a prestação de serviços e o fornecimento de alimentação escolar, que consiste no planejamento dos cardápios, aquisição dos gêneros alimentícios, armazenamento, preparo e fornecimento das merendas aos educandos. Responsabiliza-se, ainda pela logística, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios, com emprego de mão-de-obra, treinamento de pessoal.

Também lhe compete os demais insumos utilizados, inclusive gás e material de limpeza para higienização ambiental, pessoal e dos utensílios e equipamentos. A empresa contratada deverá, ainda, supervisionar, treinar, qualificar e uniformizar todos os funcionários envolvidos no programa de alimentação escolar. A merenda deverá ser preparada na própria Unidade Escolar em que será servida.

A firma terceirizada possui equipe formada pela Nutricionista Responsável Técnica e mais cinco nutricionistas para supervisão da produção da merenda.

A equipe do Setor de Merenda da SME do Município é constituída, hoje, por uma coordenadora, uma nutricionista e quatro estagiárias estudantes de curso de Nutrição.

As atribuições da equipe de merenda da Prefeitura Municipal de Barra Mansa, na gestão terceirizada, consistem em fazer a “ponte” entre as escolas e a empresa, cobrando ajustes necessários, conferir apontamentos de quantidade de merenda servida nas unidades, supervisionar escolas/merenda servida, elaborar cardápio em conjunto com a empresa.

A prestação de contas pelas escolas atualmente é feita da seguinte forma: as unidades escolares contam e preenchem diariamente apontamento com o número de refeições servidas,

que são assinadas pelos diretores. Essas medições são lançadas quinzenalmente e enviadas ao Setor de Nutrição para conferência. Com as duas quinzenas mensais conferidas dá-se o aceite e providencia-se o pagamento da fatura.

A responsabilidade pelo treinamento de pessoal é da firma terceirizada, com a participação da nutricionista do Setor de Nutrição. Apenas no primeiro semestre de 2008 foram feitos dois treinamentos de merendeiras.

Admite-se, de acordo com a Coordenadora do Setor de Merenda Escolar, “*a contemplação, com qualidade, do objetivo maior da terceirização que é tirar dos diretores das escolas a responsabilidade com a execução da merenda, para que possam se dedicar integralmente às práticas pedagógicas*”. Esta afirmativa, que sintetiza também a opinião dos diretores das UE analisadas, coaduna-se com a visão de Probst (2005), quando destaca que a terceirização, nos serviços públicos, vem sendo adotada como forma de desvencilhar-se das atividades-meio e concentrar suas estratégias nas atividades-fim, visando padronizar o bom desempenho dos serviços fornecidos pelo Estado.

A pesquisa da adesão à merenda foi feita, em duas escolas da rede municipal de ensino, identificadas como: Escola nº1(EMPA) e Escola nº2 (EMLA). A escola nº1 apresenta um total de 777 alunos matriculados, distribuídos nos três turnos. A escola nº2 tem 1.109 alunos matriculados no Ensino Fundamental, nos turnos matutino, vespertino e noturno.

Em ambas as escolas, a cozinha possui geladeira, freezer, fogão industrial e bancada adequadas ao preparo de alimento. Possuem balcão térmico para os alimentos preparados e máquina de suco. A despensa das escolas é adequada ao estoque de alimentos e os refeitórios são amplos e arejados.

Tanto as cozinhas quanto os refeitórios apresentam condições adequadas de higiene, sendo que as merendeiras trabalham devidamente uniformizadas. A merenda servida apresenta aspecto e odor agradáveis, sendo que a repetição é permitida, controlando-se apenas a distribuição de suco.

## **4.2. Estudo da Adesão à Merenda nas Modalidades de Gestão Escolarizada e Terceirizada**

### **4.2.1.Caracterização da amostragem**

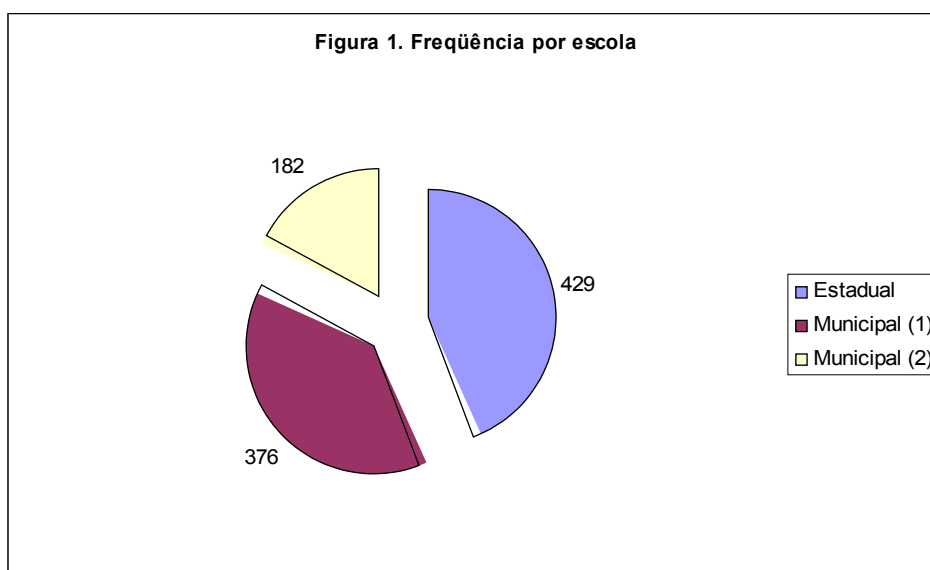
A pesquisa de adesão à merenda escolar gratuita fornecida nas escolas públicas com gestão do tipo centralizado terceirizado foi realizada em duas Unidades Escolares do município de Barra Mansa. A verificação da adesão no tipo de gestão escolarizada ocorreu em

uma Escola Estadual do município de Volta Redonda. As duas cidades, contíguas, apresentam características de interação geográfica, econômica e cultural, com bairros em que se confundem os perímetros urbanos, fazendo parte da mesma Coordenadoria Estadual de Ensino (Coordenadoria do Médio Paraíba II).

Na Escola Estadual foram aplicados um total de 429 questionários nos turnos matutino e vespertino. Nas Escolas Municipais analisadas, 558 alunos responderam ao questionário. Foram, ao todo, aplicados 987 questionários nas três escolas analisadas, conforme descrito na Tabela 4, Figura 1.

**Tabela 4** Frequência por escola

ESCOLA	Frequência	Porcentagem (%)
Estadual	429	43,5
Municipal (1)	376	38,1
Municipal (2)	182	18,4
TOTAL	987	100,0



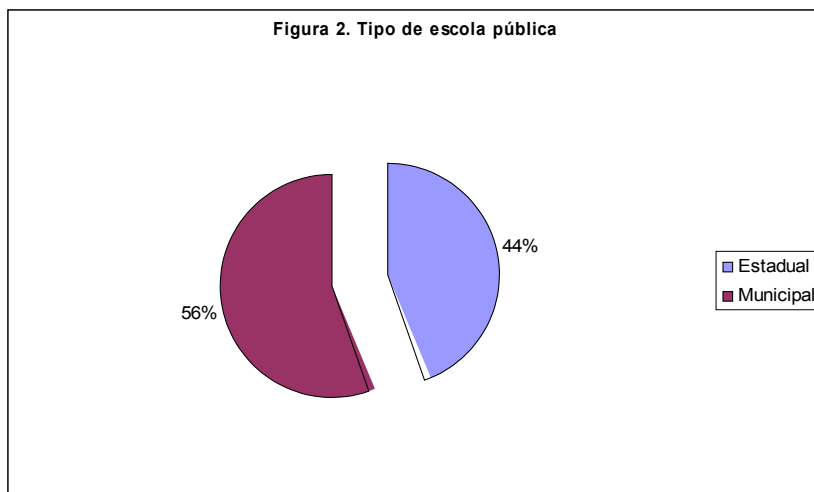
**Figura 1.** Distribuição de questionários respondidos pelos alunos, por Escolas

Na Tabela 5 (figura 2) confirma-se a distribuição da pesquisa nas modalidades de escolas estadual e municipal.

**Tabela 5.** Tipo de escola pública (estadual, municipal)

TIPO	Frequência	Porcentagem (%)
Estadual	429	43,5
Municipal	558	56,5
TOTAL	987	100,0



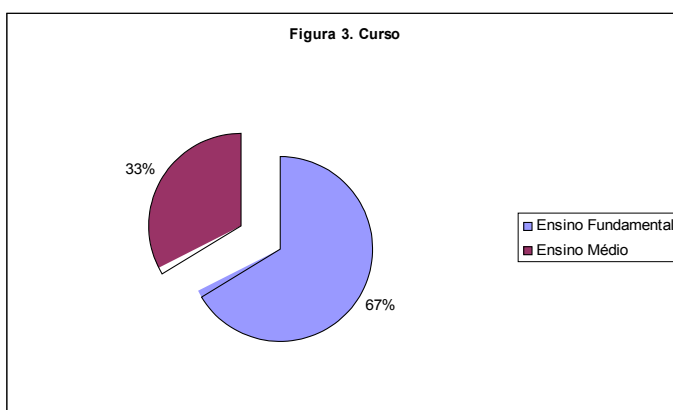


**Figura 2. Distribuição de questionários respondidos pelos alunos segundo o tipo de escola pública**

Foram respondidos, nas três escolas, 987 questionários de adesão da merenda, sendo que 67,4% relativos à segunda fase do Ensino Fundamental, 5ª à 8ª séries, por alunos das três escolas estudadas, e 32,6% por alunos do Ensino Médio, 1º ao 3º ano, apenas do Colégio Estadual. Vale recordar que os Municípios são responsáveis pela Pré-escola e Ensino Fundamental (1º ao 9º ano), o qual corresponde, respectivamente, ao antigo CA/Classe de Alfabetização e 1ª à 8ª série, enquanto aos Estados cabe prioritariamente, a educação ao nível do Ensino Médio (antigo 2º Grau), embora também possa oferecer Ensino Fundamental. Os dados obtidos podem ser observados na Tabela 6, Figura 3.

**Tabela 6. Curso (Ensino Fundamental, Ensino Médio)**

CURSO	Frequência	(%)
Ensino Fundamental	665	67,4
Ensino Médio	322	32,6
TOTAL	987	100,0



**Figura 3. Distribuição dos alunos segundo o nível de ensino (curso)**

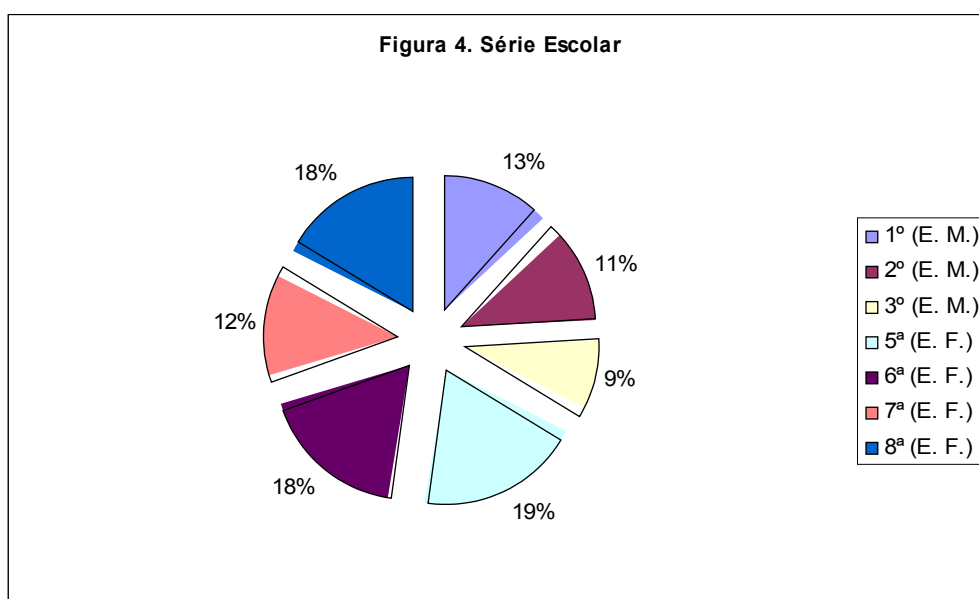
As frequências segundo as séries escolares, descritas na Tabela 7 (Figura 4), revelam uma distribuição relativa dos dados, com uma concentração maior nas séries do Ensino Fundamental.

A frequência relativamente alta no Ensino Médio, embora tenha sido pesquisada apenas em uma Escola, explica-se pelo número maior de alunos nas turmas (Tabela 7, Figura 4).

**Tabela 7. Série**

SÉRIE	Frequência	(%)
1º (E. M.)	130	13,2
2º (E. M.)	108	10,9
3º (E. M.)	84	8,5
5ª (E. F.)	195	19,8
6ª (E. F.)	176	17,8
7ª (E. F.)	121	12,3
8ª (E. F.)	173	17,5
TOTAL	987	100,0

E.M.( Ensino Médio); E.F. ( Ensino Fundamental)

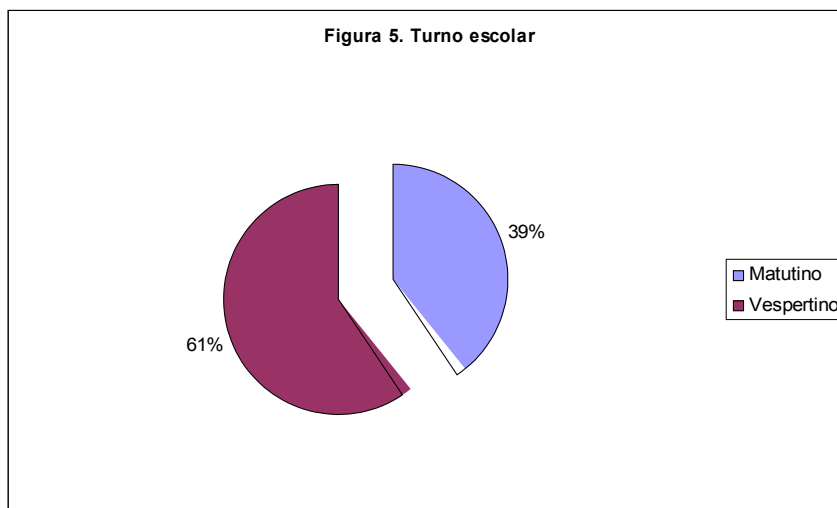


**Figura 4. Distribuição dos alunos por série escolar**

A pesquisa foi realizada nos dois turnos, matutino e vespertino, com uma diferença considerável entre ambos, apresentando uma frequência maior no turno vespertino, já que na Escola Estadual a maior parte das turmas do Ensino Médio se concentra no período da manhã (Tabela 8, figura 5) .

**Tabela 8. Turno escolar (matutino, vespertino)**

TURNO	Frequência	(%)
Matutino	387	39,2
Vespertino	600	60,9
TOTAL	987	100,0

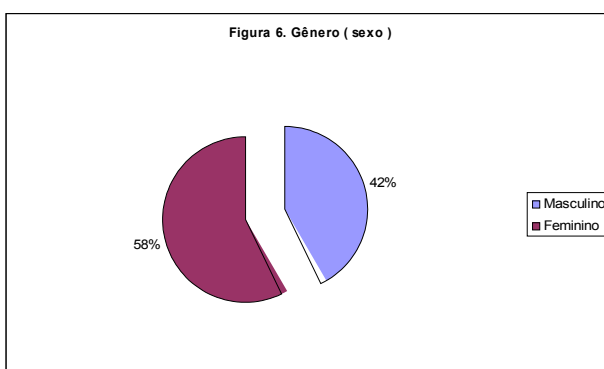


**Figura 5. Distribuição dos alunos por turno frequentado**

Quanto ao gênero, demonstrado na Tabela 9 e no figura 6, a amostragem apresentou-se com uma frequência um pouco maior de alunos do sexo feminino (58,3%), sendo que 48% dos indivíduos eram do sexo masculino.

**Tabela 9. Gênero ( masculino, feminino)**

SEXO	Frequência	(%)
Masculino	412	41,7
Feminino	575	58,3
TOTAL	987	100,0

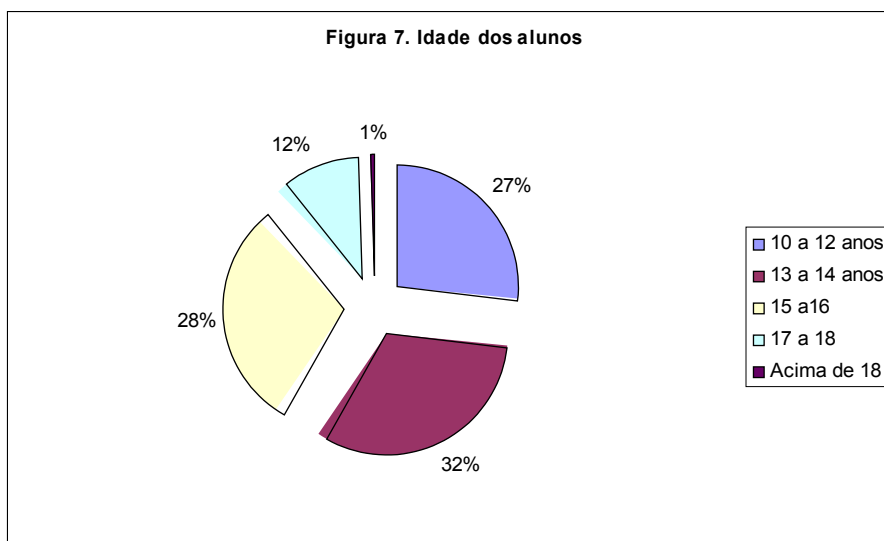


**Figura 6. Distribuição dos alunos, segundo o gênero**

Na amostra estudada, a faixa etária dos alunos compreendeu-se entre 10 e 22 anos, observando-se, em algumas turmas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, uma distorção da idade/série, caracterizando, principalmente, a repetição escolar. A maior concentração da população estudada foi no intervalo de 10-16 anos de idade (tabela 10 e figura 7).

**Tabela 10. Idade dos alunos**

IDADE	Frequência	%
10 a 12 anos	263	26,6
13 a 14 anos	324	32,8
15 a 16	280	28,4
17 a 18	114	11,6
Acima de 18	6	0,6
TOTAL	987	100,0



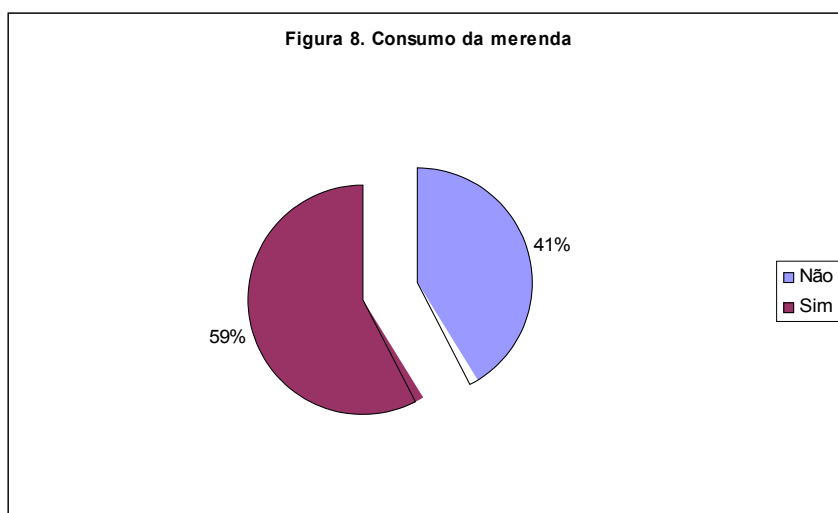
**Figura 7. Distribuição dos alunos por idade**

Argüidos se consumiam a merenda gratuita oferecida pela escola (sim ou não), obteve-se 58,9% de respostas afirmativas, sendo que 41,1% dos alunos admitiram não aceitar a merenda da escola (Tabela 11, Figura 7).

Em pesquisa realizada pelo FNDE, em 2001, tendo por base amostra representativa de unidades escolares públicas do Brasil, observou-se adesão diária ao Programa de 62,4% dos alunos pertencentes às escolas urbanas (STURION, 2005), resultados próximos aos encontrados no presente trabalho.

**Tabela 11. Consumo da merenda**

Consome a merenda da escola	Frequência	%
Não	405	41,1
Sim	580	58,9
Inválidos	2	
TOTAL	987	100,0



**Figura 8. Frequência de questionários respondidos pelos alunos segundo aceitação da merenda**

Aos alunos que responderam não consumir a merenda da escola, foi solicitado que justificassem sua resposta. Observou-se, analisando os dados mais expressivos, que 23,9% admitiram não gostar da comida oferecida, 21,6% afirmaram que o motivo era não ter fome no horário em que a merenda é servida, 17,7% diziam não ter hábito de merendar na escola e 15,7% dos alunos preferem comer em casa (Tabela 12 e Figura 9).

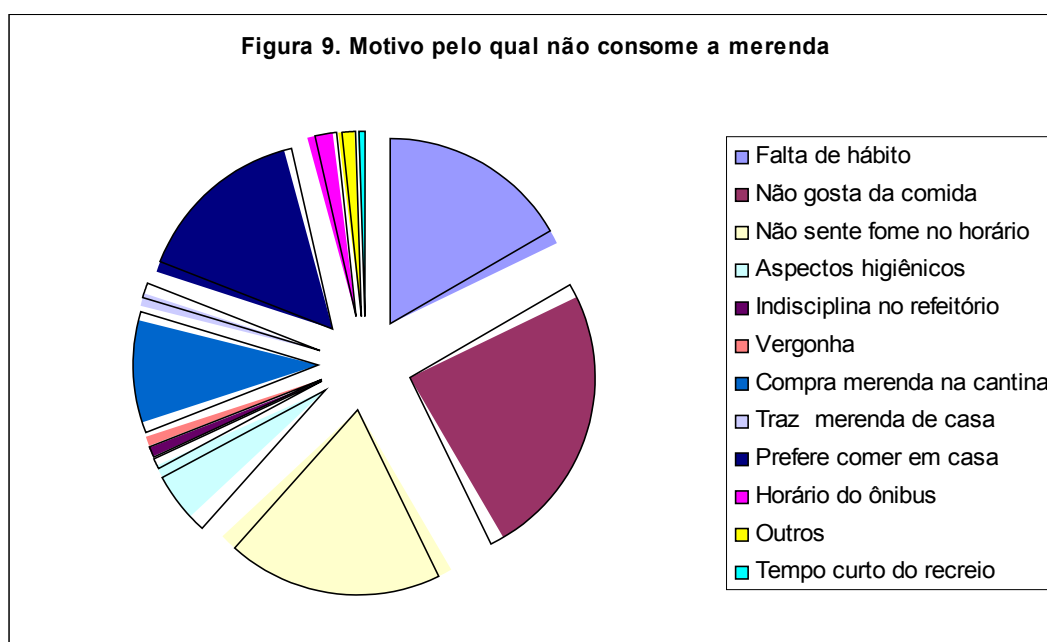
Tais resultados estão em consonância, em parte, com os obtidos em pesquisa realizada por Muniz e Carvalho (2007), que identifica como justificativas dos alunos para a não adesão, não gostar da alimentação servida ou não sentir fome na escola. Os autores apontam ainda que 16% dos alunos relataram trazer lanche de casa, que não é uma prática comum nos alunos estudados no presente trabalho (apenas 1,2% dos educandos que rejeitaram a merenda).

Flávio, Barcelos e Lima (2004) identificaram como um dos maiores motivos para a não adesão à merenda é não sentir fome no horário em que as refeições são servidas (16%), o que constata que este é um fator comum nas escolas.

**Tabela 12. Motivo pelo qual não consome a merenda**

MOTIVO	Frequência	%
Falta de hábito	71	17,8
Não gosta da comida	96	23,9
Não tem fome no horário	87	21,6
Aspectos higiênicos	21	5,2
Indisciplina no refeitório	3	0,7
Vergonha	3	0,7
Compra a merenda*	36	9,0
Traz merenda de casa	5	1,2
Prefere comer em casa	63	15,7
Horário do ônibus	9	2,2
Tempo curto do recreio	2	0,5
Outros	6	1,5
TOTAL	402	100,0

\* na cantina ou outro estabelecimento



**Figura 9. Distribuição segundo o motivo de não adesão à merenda pelos alunos**

Um dado relevante é que 9% dos alunos relatam comprar merenda (na cantina ou outro estabelecimento) e apenas 1,2 % trazem merenda de casa. Assim, dos 402 alunos que não aceitam a merenda oferecida apenas 10,2% consome algum outro tipo de alimento na

Escola, sendo que 89,8% deles nada consomem durante o horário de aulas, o que corresponde a 361 alunos que ficam em jejum por cerca de 4-5 horas.

Deve-se observar que a decisão de participar ou não de programas de merenda escolar, segundo Mahan e Stump (2002), pode ser tomada mais com base no que os amigos escolhem do que no cardápio oferecido.

Segundo Caroba, citado Sturion et al. (2005), a preferência de grande parte dos escolares pelos alimentos, nem sempre saudáveis, comercializados nas cantinas, é uma constatação preocupante diante da prevalência da obesidade, que aumenta entre os adolescentes, nas últimas décadas, no Brasil.

Alguns alunos (apenas 5,2%) atribuíram o não consumo da merenda a aspectos higiênicos, tais como, “não saber como as comidas são preparadas, se são limpas”, “já vi gente cuspidando na comida”, “já achei cabelo na comida”, “os utensílios não são bem lavados”.

Tais resultados em parte repetem a pesquisa realizada por Martins et al (2004), na cidade de Piracicaba/SP, quando se verificou que o principal motivo de não adesão à merenda foi não gostar da alimentação (48%). Neste trabalho apontou-se, ainda, como justificativas à não adesão, trazer lanche de casa (16%) e não sentir fome (16%); dentre outros motivos (16%) citou-se a falta de variedade e qualidade dos alimentos; a presença de cantina nas escolas e a falta de higiene dos utensílios, dos manipuladores e do local.

Embora, de acordo com Mahan e Stump (2002), muitos alunos não consumam a merenda por pressão social, o que ficou evidente durante a aplicação dos questionários pelos depoimentos espontâneos e reação nas turmas, apenas 3 alunos (0,2%) admitiram ser este o motivo para a não aceitação da merenda. Dentre esses depoimentos foram comuns afirmativas do tipo “tenho comida em casa”, “meus colegas vão achar que passo fome em casa”, “tenho vergonha de comer na escola”. Em algumas turmas, ainda, risadas e brincadeiras pejorativas como “ele é um morto de fome!” ou “não come em casa e vem comer na escola” tiveram como alvo os alunos que admitiam merendar regularmente.

Analisando os resultados quanto à frequência de consumo da merenda escolar (Tabela 13, figura 10, verifica-se que 34,1% (199 alunos) admitem que o fazem apenas raramente, em dias de cardápios especiais e comemorações. Com o somatório dos que consomem diariamente (22,3%) e quatro vezes por semana (9,8%), perfaz-se um total de 31,1% (187 alunos), ainda abaixo dos que consomem apenas esporadicamente.

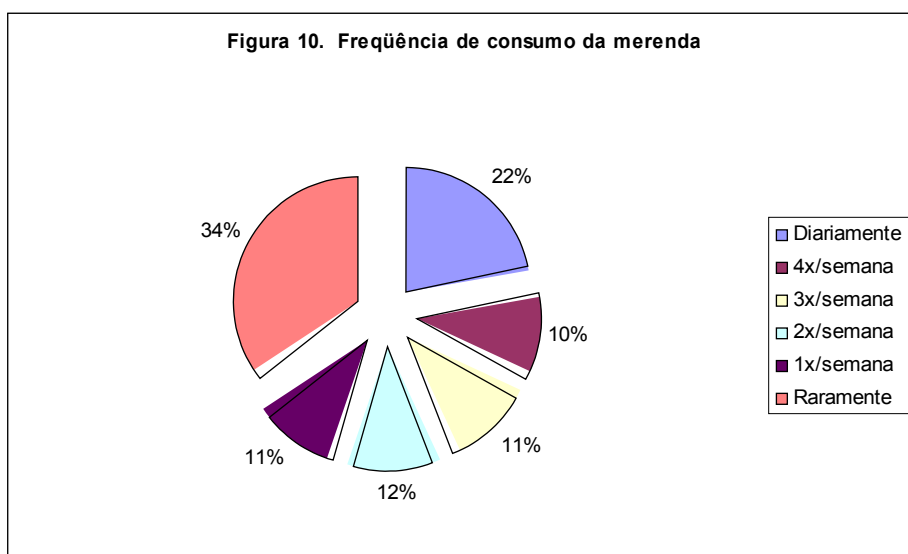
Estes resultados são inferiores aos encontrados no estudo realizado por Sturion et al. (2005) sobre a adesão à merenda escolar em diferentes estados brasileiros, tendo observado,

em média, uma adesão considerada baixa ao Programa, com 46,6% dos alunos pesquisados consumindo a merenda de 4-5 vezes por semana (padrão considerado ideal pelo autor).

Entretanto, considerando ainda a frequência semanal do consumo da merenda escolar, os resultados do presente estudo aproximam-se aos índices encontrados por Flávio, Barcelos e Lima (2004) que apontam que 36% alunos consumiam a merenda oferecida pela escola diariamente/quatro vezes/ semana.

**Tabela 13. Frequência de consumo da merenda da escola**

Consome a merenda	Frequência	%
Diariamente	130	22,3
4x/semana	57	9,8
3x/semana	65	11,11
2x/semana	71	12,2
1x/semana	62	10,6
Raramente	199	34,1
TOTAL	987	100,0



**Figura 10. Resultados dos questionários respondidos pelos alunos de acordo com a frequência de consumo**

Dentre os que admitem consumir a merenda oferecida pela escola, 28,0% (169 alunos) a consideram de qualidade regular e apenas 5,8 % (34 alunos) acham que a merenda é ruim.

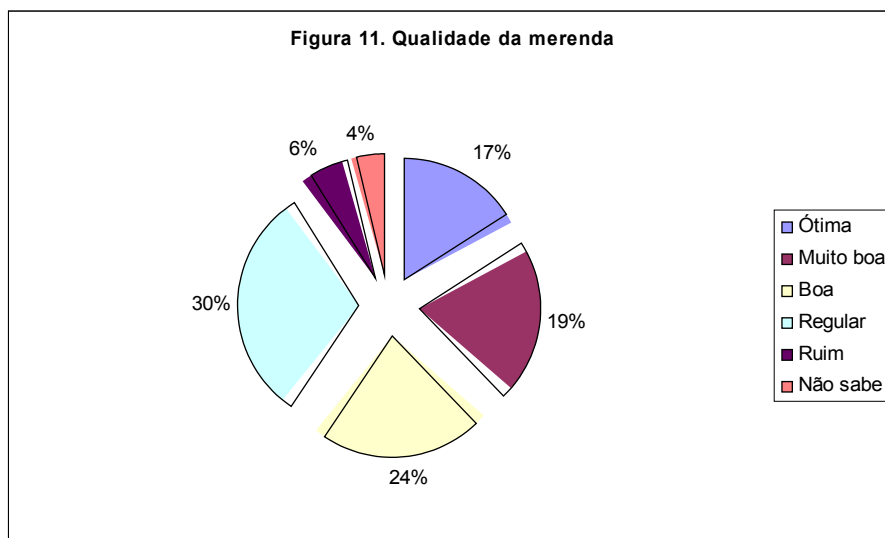
Assim, 60,6% dos alunos que consomem a merenda avaliaram a sua qualidade entre boa, muito boa e ótima (Tabela14, Figura10). Entretanto, tais resultados situam-se um pouco abaixo em relação à pesquisa de Flávio, Barcelos e Lima (2004), que relatam 76% dos alunos terem considerado o serviço de merenda escolar entre bom e ótimo, e 19% relataram que era



ótimo e 16% muito bom. Neste mesmo estudo, 21% dos alunos entrevistados classificaram a merenda como regular e apenas 3% como ruim, valores compatíveis com os da presente pesquisa.

**Tabela 14. Qualidade da merenda**

Qualidade da merenda	Frequência	%
Ótima	100	17,1
Muito boa	113	19,3
Boa	142	24,3
Regular	169	28,9
Ruim	34	5,8
Não sabe	26	4,5
TOTAL	584	100,0

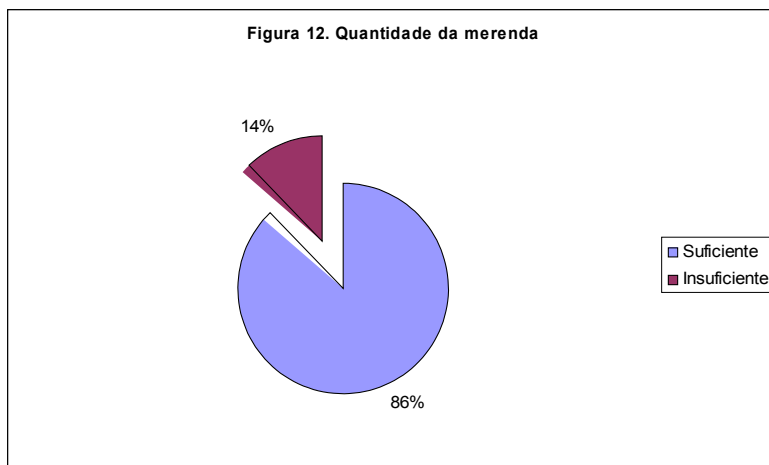


**Figura 11. Opinião dos alunos sobre a qualidade da merenda**

Considerando a quantidade de alimentos servidos na refeição escolar, a grande maioria dos alunos (85%) avaliou a merenda como suficiente para saciar seu apetite. (Tabela 14, figura 12).

**Tabela 15. Quantidade servida de merenda**

Quantidade	Frequência	Porcentagem (%)
Suficiente	505	85%
Insuficiente	79	13,5%
TOTAL	584	100,0



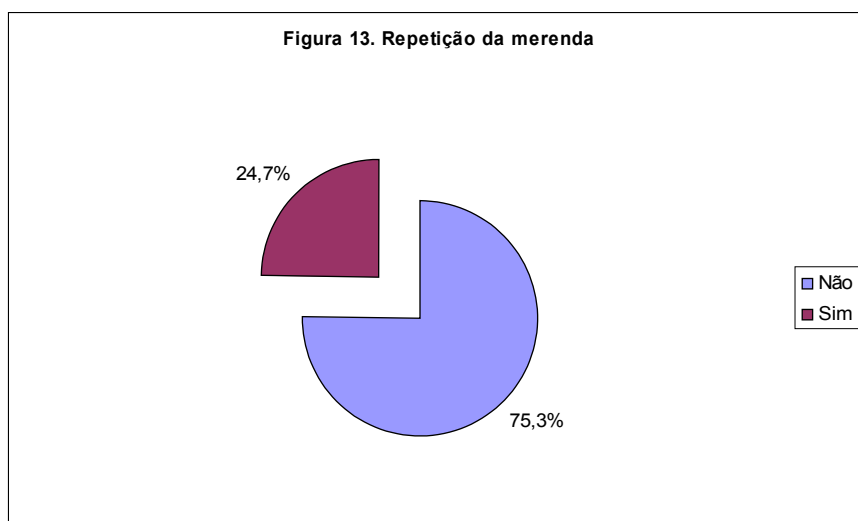
**Figura 12. Opinião dos alunos sobre a quantidade de alimentos servidos na merenda**

Quando argüidos sobre o hábito de repetir a merenda, apenas 24,7 (44 alunos) dos entrevistados admitiram esta possibilidade, embora nas Escolas esta prática seja permitida. Este dado quantitativo é importante do ponto de vista gerencial, pois cada repetição conta como uma refeição a mais servida (Tabela 16 e Figura 12).

**Tabela 16. Repetição da merenda da escola**

Repete a merenda	Frequência	Porcentagem (%)
Não	440	75,3
Sim	144	24,7
TOTAL	584	100,0

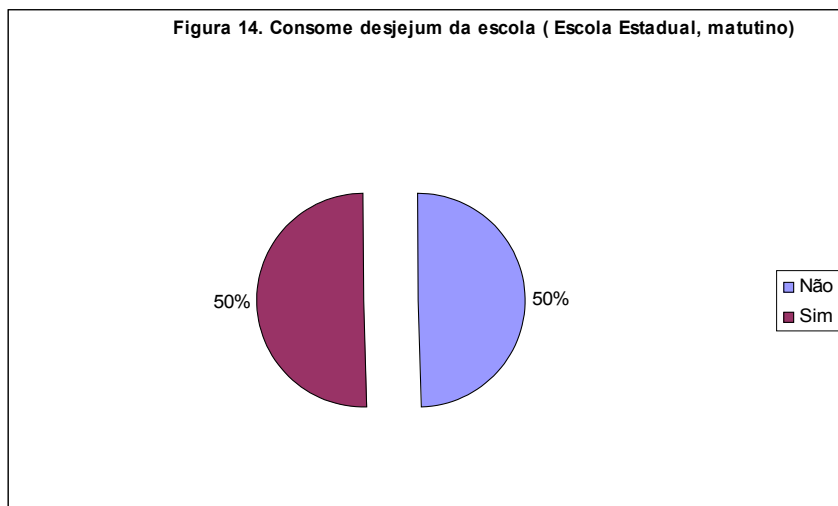
**Figura 13 Respostas dos alunos sobre o hábito de repetir a merenda**



Na Escola Estadual pesquisada oferece-se um desjejum, além da refeição principal. Dentre os alunos questionados, 50,4% admitiram o seu consumo (Tabela 17, Figura 14).

**Tabela 17. Consome o desjejum da escola (apenas na Escola Estadual, turno matutino)**

Consome desjejum	Frequência	Porcentagem%
Não	116	49,6
Sim	118	50,4
TOTAL	234	100,0

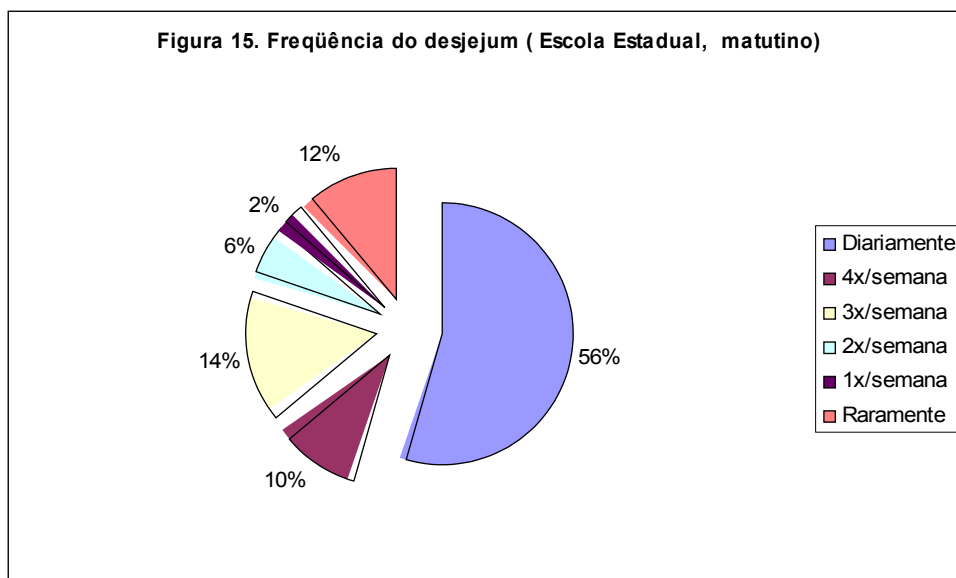


**Figura 14. Adesão ao desjejum oferecido na Escola Estadual no turno da manhã**

Dentre os alunos que consomem o desjejum nesta escola, 55,4% (67 alunos) admitem fazê-lo diariamente (Tabela 18, Figura 15), e 9,9% (12 alunos) o fazem quatro vezes por semana, o que demonstra uma boa frequência de consumo (65,3%).

**Tabela 18. Frequência de consumo do desjejum da escola (Escola Estadual, matutino)**

Consome o desjejum	Frequência	%
Diariamente	67	55,4
4x/semana	12	9,9
3x/semana	17	14,0
2x/semana	7	5,8
1x/semana	3	2,5
Raramente	15	12,4
TOTAL	121	100



**Figura 15. Frequência de consumo do desjejum oferecido na Escola Estadual, turno da manhã**

#### 4.2.2 Análise comparativa das variáveis nas Escolas Municipais e Escola Estadual

Comparando os resultados entre as Escolas Municipais, com gestão de produção de refeições escolares terceirizada, e a Escola Estadual, com sistema de escolarização da produção de merenda, não foram observadas diferenças significativas na aceitação da merenda, segundo análise pelo  $\chi^2$  (admitindo-se valores abaixo 0,05, ponto de corte para a significância), com 61,1 % de adesão das Escolas Municipais e 56,0% de adesão na Escola Estadual. Assim, baseando-se nestes resultados, observa-se não haver diferença significativa de adesão à merenda segundo sua forma de gestão (Tabela 19).

**Tabela 19. Aceitam ( consomem) a merenda**

Variável	Escolas Municipais		Escola Estadual		X <sup>2</sup>
	Frequência	%	Frequência	%	
NÃO	217	38,9	188	44,0	2,639 <sup>n.s.</sup>
SIM	341	61,1	239	56,0	
TOTAL	558	100,0	427	100,0	

n.s. – não significante

\* Significativo ao nível de 0,05

\*\* significativo ao nível de 0,01

As diferenças surgem, entretanto, quando analisados os motivos da não aceitação da merenda (resultado significativo a nível de 0,01). O motivo mais freqüente, nas Escolas Municipais, cuja merenda é terceirizada, foi “não gostar da comida”, indicado por 36,6% dos alunos, sendo que apenas 9,6% dos alunos da Escola Estadual, apontaram este motivo. O motivo maior da não aceitação na Escola Estadual foi que “prefere comer em casa”, afirmado por 26,7% dos alunos, enquanto que, nas Escolas Municipais, apenas 6% alegaram esta razão.

Outra diferença significativa foi que 17,6% dos alunos que não consomem a merenda oferecida pela escola admitem comprar alimentos na cantina (presente na Escola Estadual) ou outro estabelecimento, em contraponto a apenas 1,4% que o fazem nas Escolas Municipais, que não possuem cantina (Tabela 20).

Segundo Martins *et al.*(2004), a presença de cantinas nas escolas constitui-se um dado de considerável interferência na adesão à alimentação escolar, pois geralmente privilegiam a venda de salgadinhos, refrigerantes e outras guloseimas. O consumo deste tipo de alimentos, ricos em carboidratos e gorduras, pode levar o adolescente a um ganho de peso excessivo causando a obesidade, cujas conseqüências, além da hipertensão e hiperlipidemias, incluem dificuldades psico-sociais tais como a discriminação, auto-imagem negativa, e diminuição da socialização (MAHAN e STUMP, 2002).

Percebe-se que a aceitação da merenda terceirizada é evidentemente menor quando se avalia os itens “não gosta da comida” e “não sente fome no horário”, se comparada à merenda escolarizada.

**Tabela 20. Porque não aceitam ( consomem ) a merenda**

Variável	Escolas Municipais		Escola Estadual		X <sup>2</sup>
	Frequência	%	Frequência	%	
Falta de hábito	38	17,7	33	17,6	113,506**
Não gosta da comida	78	36,6	16	9,6	
Não sente fome no horário	58	27,0	29	15,5	
Aspectos higiênicos	15	7,9	6	3,2	
Indisciplina no refeitório	3	1,4	0	0	
Vergonha	2	0,9	1	0	
Compra a merenda #	3	1,4	33	17,6	
Traz de casa	1	0,5	4	2,1	
Prefere comer em casa	13	6,0	50	26,7	
Horário do ônibus	0	0	9	2,2	
Outros	2	0,9	4	2,1	
Tempo do recreio	2	0,9	0	0	

n.s. – não significativo

\* Significativo ao nível de 0,05

\*\* significativo ao nível de 0,01

# na cantina ou outro estabelecimento

A diferença entre as escolas municipais e a escola estadual, em relação à frequência de consumo da merenda, não foi significativa, com praticamente a mesma distribuição, e em ambas sendo que “raramente” foi a variável de maior frequência, 34,7% e 33,2%, nas escolas municipais e estadual, respectivamente ( Tabela 21).

**Tabela 21. Frequência de consumo da merenda**

Variável	Escolas Municipais		Escolas Estaduais		X <sup>2</sup>
	Frequência	%	Frequência	%	
Diariamente	78	22,7	52	21,6	4,382 <sup>n.s</sup>
4x/semana	35	10,2	22	9,1	
3x/semana	31	9,0	34	14,1	
2x/semana	45	13,1	26	10,8	
1x/semana	35	10,2	27	11,2	
Raramente	119	34,7	80	33,2	

n.s. – não significante

\* Significativo ao nível de 0,05

\*\* significativo ao nível de 0,01

No quesito “qualidade da merenda”, mais uma vez as diferenças se acentuam nas duas formas de gestão, terceirizada e escolarizada (significância a nível de 0,01). A maior parte das crianças e adolescentes das Escolas Municipais estudadas (35,9%) classificou a merenda como regular, contra 19,1% dos alunos da Escola Estadual. Na Escola Estadual, para 32% dos alunos a merenda é “boa”, enquanto apenas 19,9% nas Escolas Municipais a consideraram desta forma. Analisando o percentual de alunos que consideraram a merenda entre boa e ótima, verificamos um aceite de 75% na Escola Estadual e de 51,1% nas Escolas Municipais (Tabela 22). Isto se explica pelo fato de se conhecer melhor, na gestão escolarizada, as preferências dos alunos.

**Tabela 22. Qualidade da merenda**

Variável	Escolas Municipais		Escolas Estaduais		X <sup>2</sup>
	Frequência	%	Frequência	%	
Ótima	55	16,6	45	18,7	41,777**
Muito boa	53	15,5	60	24,9	
Boa	65	19,0	77	32,0	
Regular	123	35,9	46	19,1	
Ruim	29	8,5	5	2,1	
Não sei	18	5,2	8	3,3	

n.s. – não significante

\* Significativo ao nível de 0,05

\*\* significativo ao nível de 0,01

Um dado a considerar é que, nas Escolas Municipais, 19% dos alunos que consomem a merenda terceirizada classificaram a quantidade de refeição oferecida insuficiente, contra 5,8% na Escola Estadual. Entretanto, o percentual do aceite em ambos os casos é bastante elevado, de 81 % e 94,2%, respectivamente, nas Escolas Municipais e Escola Estadual (Tabela 23).

**Tabela 23. Quantidade da merenda**

Variável	Escolas Municipais		Escola Estadual		X <sup>2</sup>
	Frequência	%	Frequência	%	
Suficiente	278	81,0	227	94,2	20,897**
Insuficiente	65	19,0	14	5,8	

n.s. – não significante

\* Significativo ao nível de 0,05

\*\* significativo ao nível de 0,01

Quando argüidos sobre a repetição da merenda, 30% dos alunos das Escolas Municipais admitem repetir a merenda e apenas 17,7% dos alunos da Escola Estadual (Tabela 24). Esta diferença significativa entre as escolas torna-se compreensível se confrontarmos o percentual de alunos que consideram a merenda insuficiente nas Escolas Municipais (19%) com o de alunos que costumam repetir a merenda nas mesmas escolas (30%). Provavelmente o fato de que a repetição é maior disponibilize uma quantidade menor de alimentos para os demais alunos nas Escolas Municipais.

Em trabalho realizado por Flávio, Barcelos e Lima (2004) observou-se, em relação ao hábito de repetir a merenda, que 61% dos alunos responderam afirmativamente. Nas escolas pesquisadas pelos autores, as merendeiras, após distribuir a merenda para todos os alunos que estavam na fila, quando havia sobras limpas, repetiam a merenda para os alunos que solicitavam, cuja quantidade dependia do número de alunos que estavam na fila, bem como da quantidade de sobras.

**Tabela 24. Repete a merenda**

Variável	Escolas Municipais		Escolas Estaduais		X <sup>2</sup>
	Frequência	%	Frequência	%	
Não	240	70,0	200	83,3	12,910**
Sim	103	30,0	41	17,7	

n.s. – não significante

\* Significativo ao nível de 0,05

\*\* significativo ao nível de 0,01

#### 4.2.3 Comparação entre as duas Escolas Municipais

Comparando as duas escolas municipais entre si, observa-se que não houve significância entre aceitação do consumo da merenda escolar (Tabela 25).

**Tabela 25. Aceitam ( consomem ) a merenda**

Variável	ESCOLA 1		ESCOLA 2		X <sup>2</sup>
	Frequência	%	Frequência	%	
NÃO	160	42,6	57	31,3	6,513**
SIM	216	57,4	125	68,7	

n.s. – não significante

\* Significativo ao nível de 0,05

\*\* significativo ao nível de 0,01

Entretanto há diferenças evidentes quando se analisa a causa da recusa da merenda (significância a nível de 0,01). A porcentagem de recusa por “não gostar da comida” na Escola 1 foi quase o dobro da Escola 2 ( 41,3% e 21,8% respectivamente). O horário em que as merendas são servidas é apontado como empecilho de consumo por 28,8% dos alunos na Escola 1 e 21, 8% na Escola 2. A falta de hábito de merendar é responsável pela recusa da merenda, na Escola 1, de 14,4% dos alunos e , na Escola 2, de 21,8% (Tabela 26).

**Tabela 26. Porque não aceitam ( consomem ) a merenda**

Variável	ESCOLA 1		ESCOLA 2		X <sup>2</sup>
	Frequência	%	Frequência	%	
Falta de hábito	23	14,4	15	27,3	31,925**
Não gosta da comida	66	41,3	12	21,8	
Não sente fome no horário	46	28,8	12	21,8	
Aspectos higiênicos	10	6,3	5	9,1	
Indisciplina no refeitório	0	0	3	5,5	
Vergonha	0	0	2	3,6	
Compra a merenda	3	1,9	0	0	
Traz de casa	1	0,6	0	0	
Prefere comer em casa	9	5,6	4	7,3	
Horário do ônibus	0	0	0	0	
Tempo do recreio	2	1,3			
Outros	0	0			

n.s. – não significante

\* Significativo ao nível de 0,05

\*\* significativo ao nível de 0,01

# na cantina ou outro estabelecimento

Analisando a frequência de consumo nas duas escolas municipais, percebe-se uma frequência maior de consumo na Escola 2 que na Escola 1. Na Escola 1 39,9% dos alunos alegam raramente consumir a merenda escolar o que é representado, na Escola 2, por 26,0% dos educandos. O somatório do consumo diário e consumo quatro vezes por semana na Escola 1 é de 30%, enquanto que na Escola 2 alcança 36,2% (Tabela 27), o que revela uma adesão um pouco maior, embora numa perspectiva aquém do esperado se considerarmos o estudo de Sturion ( 2005) sobre adesão da merenda no Brasil .



**Tabela 27. Frequência de consumo da merenda**

Variável	ESCOLA 1		ESCOLA 2		X <sup>2</sup>
	Frequência	%	Frequência	%	
Diariamente	46	21,3	32	25,2	14,794**
4x/semana	21	9,7	14	11,0	
3x/semana	24	11,1	7	5,5	
2x/semana	22	10,2	23	18,1	
1x/semana	17	7,9	18	14,2	
Raramente	86	39,8	33	26,0	

n.s. – não significante

\* Significativo ao nível de 0,05

\*\* significativo ao nível de 0,01

A opinião dos alunos sobre a qualidade da merenda não apresentou variações significativas nas duas Escolas Municipais. A maior parte dos alunos, em ambas as escolas, classificou a merenda como regular, 34,75 % e 37,8%, respectivamente, nas Escolas 1 e 2 (Tabela 28).

**Tabela 28. Qualidade da merenda**

Variável	ESCOLA 1		ESCOLA 2		X <sup>2</sup>
	Frequência	%	Frequência	%	
Ótima	32	14,8	23	18,1	5,264 <sup>n.s.</sup>
Muito boa	31	14,4	22	17,3	
Boa	42	19,4	23	18,4	
Regular	75	34,7	48	37,8	
Ruim	23	10,6	6	4,7	
Não sei	13	6,0	5	3,9	

n.s. – não significante

\* Significativo ao nível de 0,05

\*\* significativo ao nível de 0,01

Os resultados analisados em relação à quantidade da merenda, significativos a nível de 0,05, mostram que na Escola 1, 84,3% dos alunos consideram que a merenda servida é suficiente, enquanto na Escola 2, 75,6% tem essa opinião (Tabela 29).

**Tabela 29. Quantidade da merenda**

Variável	ESCOLA 1		ESCOLA 2		X <sup>2</sup>
	Frequência	%	Frequência	%	
Suficiente	182	84,3	96	75,6	3,913*
Insuficiente	34	15,7	31	24,4	

n.s. – não significante

\* Significativo ao nível de 0,05

\*\* significativo ao nível de 0,01

Pouco significativa é a diferença entre as duas escolas quanto à repetição da merenda, sendo que na Escola 1 apenas 26,9% tem o hábito de repetir o alimento servido, o que ocorre em 35,4% dos alunos da Escola 2 (Tabela 30).

**Tabela 30. Repete a merenda**

Variável	ESCOLA 1		ESCOLA 2		X <sup>2</sup>
	Frequência	%	Frequência	%	
Não	158	73,1	82	64,6	2,803 <sup>n.s</sup>
Sim	58	26,9	45	35,4	

n.s. – não significante

\* Significativo ao nível de 0,05

\*\* significativo ao nível de 0,01

## 5. CONCLUSÕES

A modernização da Administração Pública implica numa mudança de foco, dos processos para os resultados. Resultado, na gestão pública, consiste em dar transparência, qualidade e agilidade aos serviços prestados aos cidadãos.

A terceirização de serviços no setor público surge como uma forma de desafogar a máquina administrativa, que deixa de se preocupar com as questões mais ligadas à logística (atividades-meios) e se concentre naquilo em que concerne sua função central (atividade-fim).

Nas escolas públicas, a atividade-fim é oferecer educação de qualidade aos alunos. O fornecimento de refeições escolares pode ser considerado uma atividade-meio, embora as práticas educativas relacionadas à alimentação sejam uma necessidade constante, já o estado nutricional dos alunos é um fator determinante do bom rendimento escolar.

A universalidade e equidade do Programa Nacional de Merenda Escolar descaracterizam a visão de ser um projeto meramente assistencialista. A Merenda, de caráter suplementar, visa proporcionar alimentação de qualidade a todos os alunos matriculados nas escolas públicas durante o período em que nela permanecem, e não somente oferecer alimentos aos mais necessitados por apresentarem menor poder aquisitivo. É preciso desvincular a idéia, arraigada nos meios escolares, de que a merenda é para os mais pobres ou os mais jovens apenas: ela é para todos. Este enfoque fica mais evidente quando se percebe que a merenda deve cumprir, principalmente, um papel educacional, divulgando e promovendo nas Unidades Escolares práticas corretas de alimentação, socialização, respeito e cidadania.

Considerando que terceirização da merenda escolar implica em toda uma mudança no sistema gerencial, nos processos de produção e controle de qualidade e nas relações empresa-consumidor e funcionários-empresa, constata-se, neste estudo, seu alcance social, no sentido em que disponibilizou mais vagas no mercado de trabalho local, especialmente na contratação de nutricionistas e merendeiras.

Na visão dos gestores do Programa na SME/BM, ficam evidentes as vantagens do processo de terceirização no que se refere à eficiência da produção de refeições escolares. A produção da merenda por uma empresa contratada, atribuição esta exercida anteriormente pelos diretores das escolas, reverteu-se em um maior tempo disponível para que eles se concentrem suas atividades pedagógicas (atividades-fim de uma escola). Esta visão confirma-

se na gestão escolarizada, constituindo-se numa das principais queixas do gestor responsável pela merenda na escola estadual.

A modalidade de gestão escolarizada, entretanto, apresentou certa vantagem na aceitação da merenda, considerada pelos alunos de melhor qualidade que nas escolas municipais. Isto reflete a importância de se conhecer a realidade da escola no momento da elaboração dos cardápios, propiciando maior atenção no atendimento às preferências da clientela. Como na gestão terceirizada os cardápios são similares em todas as escolas, fica difícil atender às peculiaridades de cada uma delas, embora procurem atender as suas necessidades nutricionais.

O presente trabalho não apontou diferenças significativas entre as formas de gestão escolarizada e terceirizada no que se refere aos índices de aceitação da merenda e frequência de consumo, estando ambas dentro dos padrões encontrados em publicações anteriores. Assim, não há de se afirmar que esta ou aquela forma de produção de merenda é melhor, mas verificar que tipo de gestão é mais adequado às características próprias de cada região.

Considerando os motivos determinantes para a não adesão ao Programa, fica evidente a necessidade de intervenção diferenciada em cada caso estudado. Um dado obtido de bastante relevância é que grande parte dos alunos que não aderem à merenda, também não consome nenhum tipo de alimento durante o horário escolar, o que pode interferir no seu aproveitamento escolar.

Cabe ressaltar que, quando o aluno afirma não gostar da merenda, pode não estar explicitamente dizendo que a merenda é ruim, mas que não está acostumado a consumir os alimentos servidos. A falta de hábito de consumir a merenda na escola pode ser revertida por trabalho educativo consistente. Há de se compreender também que fatores culturais relacionados aos hábitos alimentares dos alunos podem impedir, por exemplo, que eles almocem às nove horas na manhã. Assim, é importante que os horários em que as merendas são servidas sejam revistos, como forma de melhorar sua aceitação.

A questão da escolha entre consumir a merenda da escola ou comprar alimentos da cantina envolve determinantes sociais e econômicas, tais aspectos não foram o foco desta pesquisa, que, entretanto, sugere sua abordagem em futuros trabalhos com os escolares.

Sugere-se ainda, para estudos posteriores, a comparação quanto ao valor nutricional dos cardápios oferecidos nas diferentes formas de produção de alimentação escolar, para verificação se atendem às determinações preconizadas no Programa Nacional de Alimentação

Escolar bem como a determinação dos fatores que influenciam na aceitação da merenda escolar.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRADIF. **TERCEIRIZAÇÃO SONHO OU PESADELO.** Disponível em <<http://www.abradif.com.br/treinamento/guia2001/guia/servico/servico0301.pdf>>. Acesso em 12 dez. de 2007.

ABERC – Associação das Empresas de Refeições Coletivas. **História e Mercado.** Disponível em <[http://www.fiscal.org.br/merenda\\_ABERC.htm](http://www.fiscal.org.br/merenda_ABERC.htm)>. Acesso em 14 de set. 2006.

ABREU, Mariza. **ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico.** Disponível em <[www.inep.gov.br/download/cibec/1995/periodicos/em\\_aberto\\_67.doc](http://www.inep.gov.br/download/cibec/1995/periodicos/em_aberto_67.doc)>. Acesso em 15 set. 2006.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA. **Vigilância Sanitária e Licitação Pública.** Brasília, 2003. 2ª edição. Disponível em <http://www.anvisa.gov.br/>. Acesso em 16 de jan. 2007.

ALDAY, E. C. **ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS.** Coleção Gestão Empresarial, vol.2. Curitiba: FAE/Gazeta do povo, 2002. 70 p.

AMODIO, Martha Fonseca; FISBERG, Mauro. **O papel da Escola na Qualidade da Alimentação das Crianças e dos Adolescentes.** Disponível em: <<http://www.apoiofomezero.org.br/contVisualizar.asp?id=530>>. Acesso em 14 set. 2006.

ANDRADE, Rui Otávio Bernardes; ALYRIO, Rovigati Danilo; MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva. **Princípios De Negociação, ferramentas e gestão.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 270p.

ARAÚJO, Maria Valéria P. **Caminhos de descaminhos da terceirização.** 1998. Disponível em <<http://www.saudeetrabalho.com.br/download/caminhos-descaminhos-terceirizacao.pdf>>. Acesso em 09 jul. de 2007.

BARBIERI, Cristiane. **À procura de novos nichos.** Disponível em <[http://www.businessonline.com.br/noticias\\_mostra](http://www.businessonline.com.br/noticias_mostra)>. Acesso em 14 de set. 2006.

BATISTA, Fábio Ferreira. **A Avaliação da Gestão Pública no Contexto da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_99/td\\_644.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_644.pdf)>. Acesso em 16 ago. de 2007.

BERDUGO, Eduardo Henrique. **TERCEIRIZAÇÃO: REALIDADE NA ECONOMIA DO BRASIL; SETOR INDUSTRIAL.** UNIVAP, 2002. Disponível em

<[www.univap.br/biblioteca/hp\\_dez\\_2002/Revisada%20dez%202002/030.pdf](http://www.univap.br/biblioteca/hp_dez_2002/Revisada%20dez%202002/030.pdf)>. Acesso em 12 de jan. 2007.

BRASIL. **Avaliação Continuada da Gestão Pública: Repertório** / Secretaria de Gestão Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Brasília: MP, SEGES, 2004.112p.

BRASIL. FOME ZERO – **Alimentação Escolar para o Ensino Médio** / 30 de mai. 2008. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/noticias/alimentacao-escolar-para-o-ensino-medio>> . Acesso em 31 jul. de 2008.

BRASIL. Resolução /FNDE/CD/N a. 035 de 1 o. de outubro de 2003. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em 14 de set. 2006.

BRASIL. **Terceirização: trabalho temporário; orientação ao tomador de serviços**. Brasília: MTE, 2001.57p.

CACCIAMALI, Maria Cristina; BRITO, André. **A TERCEIRIZAÇÃO RESTRITA E DESCENTRALIZADA DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL**. Revista Brasileira de Estudos do Trabalho, vol.2, n.2, 2002. p.91-120.

CARVALHO, Karine Lima ; BARBOZA, Maria de Fátima P. Barrosa ;GONÇALVES, Marilson Alves. **Terceirização e estratégia competitiva: perspectivas para a logística no Brasil**. Fortaleza: ENEGEP 2006. Disponível em <[http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2006\\_TR450302\\_8347.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2006_TR450302_8347.pdf)>. Acesso em 28 jan. 2008.

CASTRO, Gleise. **Merenda Escolar- Um nicho apetitoso ainda por explorar**. Valor Setorial- refeições coletivas- agosto de 2008. Disponível em <<http://208.96.41.18/valoreconomico>>. Acesso em 18 de out.2008.

CHAVES, Lorena Gonçalves; BRITO, Rafaela Ribeiro. **Políticas de Alimentação Escolar**. Brasília: Centro de Educação a Distância – CEAD, Universidade de Brasília, 2006. 88 p.

COSIFE. **Aspectos fiscais da terceirização**. Disponível em <<http://www.cosif.com.br/publica.asp?arquivo=mterceir>>. Acesso em 16 de jan. de 2007.

CONZATTI, R. F. **Pesquisa de Satisfação como fonte de informação para controle da gestão pública: O caso de Eldorado do Sul**. Porto Alegre, 2003. Disponível em <<http://bvc.cgu.gov.br>>. Acesso em 16/08/2007.

CORDEIRO, José Vicente B. de Mello; RIBEIRO, Renato V. **GESTÃO EMPRESARIAL**. Coleção Gestão Empresarial, vol.2. Curitiba: FAE/Gazeta do povo, 2002. 70 p.

COSTA, Eliezer Arantes. Entrevista por Christiane Machado. Belo Horizonte: Hoje em Dia, 2002. Disponível em <<http://www.cpes.org.br/entrevistaeliezer.pdf>>. Acesso em 29 jan. de 2008.

COUTINHO, André Ribeiro. **A Busca de Competitividade Empresarial através da Gestão estratégica**. São Paulo: Symnetics, 2004. Disponível em <<http://www.prodepa.psi.br/sqp/pdf/symnetics-gestao-estrategica.pdf>>. Acesso em 28 jan. de 2008.

DIAS, C.;FERNANDES,D. **Pesquisa e Método Científico**.Brasília, 2002. Disponível em <<http://www.geocities.com/claudiaad/pesquisacientifica.pdf>>. Acesso em 12/02/2002.

FLAVIO, Eliete Fernandes ;BARCELOS,Maria de Fátima P. Barcelos; LIMA,Andreлина Lisa. **Avaliação Química e Aceitação da Merenda Escolar de uma Escola Estadual de Lavras–Mg**. Ciênc. agrotec., Lavras, v. 28, n. 4, p. 840-847, jul./ago., 2004.

FONSECA, Marcelo Traldi. **Tecnologias Gerenciais de Restaurantes**. 4ª edição. São Paulo: SENAC, 2006.163 p.

GIOSA, LÍVIO. **Terceirização, uma abordagem estratégica**, 8ª edição. São Paulo: Meca, 2007. 175 p.

GOMES, José Orlando ;VIDAL,Mário César Rodrigues. **Contextualização da terceirização e suas perspectivas como prática social**. 1995. Disponível em <<http://www.celuloseonline.com.br/>> . Acesso em 19 nov. de 2006.

<http://www.agencia1.com.br/pmbm/site/page/index.asp>. **Prefeitura Municipal de Barra Mansa**. Acesso em 14 de jan. 2009.

<http://www.portalvr.com/cidade/historico.php>. **Prefeitura Municipal Volta Redonda**. Acesso em 14 de jan. 2009.

<http://www.voltaredonda.rj.gov.br/cidade/caracteristicas.php> . **Município de Volta Redonda**. Acesso em 14 de jan. 2009.

IMHOFF, Márcia Moraes; MORTARI, Aline Perico. **Terceirização, vantagens e desvantagens para as empresas**. Revista Eletrônica de Contabilidade/ Curso de Ciências



Contábeis, Ed. Especial, 2005. Disponível em <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos>>. Acesso em 28 jan. 2008.

KRAEMER, Fabiana Bom; SADDY, Maria Arlette. **Guia de elaboração de Manual de Boas Práticas de Alimentos**. Rio de Janeiro: CRN4, 2007. 52p.

KUAZAQUI, Edmir *et al.* **Administração para não administradores**/Edmir Kuazaqui (org).São Paulo,Ed. Saraiva, 2006.356 p.

KUCHENBECKER, N. F. **O Processo de Terceirização e de Qualificação de Fornecedores**/ Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO – PPGEF ÁREA DE CONCENTRAÇÃO DO DOUTORADO: GESTÃO DE NEGÓCIO. Florianópolis: 2006. Disponível em< <http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/9002.pdf> >. Acesso em 11 jul. 2007.

FNDE. **FUNDO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO / ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br>>. Acessos em 25/07/2007 – 12/02/2008 - 14/07/2008 - 9/08/2008

LUZ, R.. **Gestão do Clima Organizacional**: Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006. 143 pg.

MACHADO, Clóvis da Silva; FONSECA, Valéria Silva da. **Competitividade Organizacional** in **Administração contemporânea: perspectivas estratégicas** / Marcelo Milano Falcão Vieira, Lúcia Maria Barbosa (organizadores). São Paulo: Atlas, 1999. 120 p.

MAHAN, Kathleen; STUMP, Sylvia Scottal. **Alimentos, Nutrição & Dietoterapia**.São Paulo: Rocca, 2002.1157 p.

MARTINS, Rita de Cássia B.; MEDEIROS, Maria Angélica T.; RAGONHA, Gláucia Meleiro; OLBI, Jussara Helena; SEGATTI, Marisa Elaine P.; OSELE, Milena Ribeiro. **Aceitabilidade da Alimentação Escolar no Ensino Público**. Piracicaba: Saúde Rev. 6(13): 71-78, 2004.

MASCARENHAS, J. M. O.; SANTOS, J. C. **avaliação da composição nutricional dos cardápios e custos da alimentação escolar da rede municipal de Conceição do Jacuípe/Ba**. *Sitientibus*, Feira de Santana, n.35, p.75-90, jul./dez. 2006.

MAZZILLI, Rosa Nilda. **Valor nutricional da merenda e sua contribuição para as recomendações nutricionais do pré-escolar matriculado em CEAPE**. Rev. Saúde Pública v.21 n.3 São Paulo jun. 1987.

MBC/MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. **Comitê Temático de Estratégia e Gestão Position Paper**. HSM Managemet Ano 1 no. 5 nov/dez.1997. Disponível em <[http://www.kcd.com.br/artigos\\_clipping/position\\_paper\\_mbc.pdf](http://www.kcd.com.br/artigos_clipping/position_paper_mbc.pdf)>. Acesso em 29/01/2008.

MELCHOR, Paulo. **Guia de terceirização**. SEBRAE, SÉRIE SAIBA MAIS; TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS. São Paulo: SEBRAE, 2004. 14 p.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à Organizações Burocrática**. 4ªed.São Paulo: Pioneira *Thomson Learning*, 2004. 292 p.

MUNIZ, Vanessa Messias; CARVALHO, Alice Teles. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar em município do estado da Paraíba**. Revista Nutrição. Campinas, 20(3) :285-296, maio/jun., 2007.

NEVES, Marcos Fava; CHADDAD, Fábio R.; LAZZARINI, Sérgio, G. **Gestão em Negócios em Alimentos**. São Paulo: Thomson, 2003. 129 p.

NUTRISAÚDE. *Nutri&Saúde*, Histórico. Disponível em <<http://www.nutrisaude.com.br/>>. Acesso em 16/08/2008 .

OLIVEIRA, P. A. F.**Terceirização como Estratégia**. 1996. Disponível em <<http://www.pr.gov.br/batebyte/edicoes/1996/bb52/terceir.htm>>. Acesso em 28 jan.2008.

PADOAN, Adayl de C. **A terceirização e seus aspectos legais**. JURISPOIESIS – Revista dos Cursos de Direito da Universidade Estácio de Sá. Ano 1. Nº. 1. 1.999.

PAGANO, Robim Alves. Ensaio: **Gestão Estratégica: competir para ganhar**. Porto Alegre, 2002. Disponível em <<http://www.intelligentia.com.br/novidades/artigos/ensaio>>. Acesso em 28 jan. de 2008.

PARAGUASSU, Fernanda. **Terceirizar para competir**. CNI/ Confederação Nacional das Indústrias. INDÚSTRIA BRASILEIRA/MARÇO 2007. Disponível em <<http://www.cni.org.br/>>. Acesso em 11 jul. de 2007 .

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado/ Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Peter Spink, orgs.(1998)**, Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas: 21-38. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em 29/01/2008.

REBRAE, Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição. Disponível em <<http://www.rebrae.com.br/alimentacao.html>>. Acesso em 2 de ag. de 2008.

ROCHA, Orlando. **Terceirização no âmbito da administração pública e a desconsideração da pessoa jurídica**. DIREITONET 2006. Disponível em <<http://www.direitonet.com.br/artigos/x/28/19/281/>>. Acesso em 09 jan. de 2007.

ROSEMBURG, Ondina. **A merenda escolar dos alunos das quatro primeiras séries de nível I das escolas da Rede Municipal de Ensino de São Paulo, Brasil**. Revista de Saúde Pública, vol.12, n. 1. São Paulo, mar. 1978.

SANSONE, E. C. **Pesquisa científica em administração/ADMINISTRAÇÃO PARA NÃO-ADMINISTRADORES**/Edmir Kuazaqui (org) *et al*. São Paulo:Saraiva, 2006.

SILVA, M. G. ;BATISTA, L. **Relações de Trabalho no Processo de Terceirização: Estudo de Caso da UFRGN**. Revista Técnica IPEP, São Paulo, SP, v. 7, n. 1,p. 33-44, jan./jun. 2007.

STOLARSKI, Márcia Cristina. **Caminhos da Alimentação Escolar no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico com ênfase em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná. Paraná. 2004. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/>> . Acesso em 21 de fev. 2006.

STURION, Gilma Lucazechi;SILVA, Marina Vieira da; OMETTO , Ana Maria Holland; FURTUOSO , Maria Cristina Ortiz; PIPITONE , Maria Angélica . **Fatores condicionantes da adesão dos alunos ao Programa de Alimentação Escolar no Brasil**.Rev. Nutr., Campinas, 18(2):167-181, mar./abr., 2005 .

SUTTER, Elisabeth. **Manual de Licitação Pública**. Governo do Estado de São Paulo/Secretaria do Meio Ambiente. São Paulo: SIGRH/ Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, 2008, 23p.

SZWARK, S.M. KUAZAQUI. E. ET AL. **Administração para não administradores**. /Edmir Kuazaqui (org) São Paulo :Saraiva, 2006. 354p.

TORRES, L.C.A. **Licitações e Contratos da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Destaque, 1994, 166p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO \_ TCU. **A BOA GOVERNANÇA E O PAPEL DAS I.S.C**. Trabalho apresentado em Assembléia da Organização das Instituições Supremas de Controle da CPLP - Luanda, Angola, novembro de 2002. Disponível em <[www.tribunalscplp.gov.br](http://www.tribunalscplp.gov.br)> . Acesso em 17 jul. de 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO \_ TCU . **Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar / Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 6ª Secretaria de Controle Externo, 2004. 47p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO \_ TCU. **Licitações E Contratos – Orientações Básicas**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2003, 282 p.

TURRIANI, Camila; FORTUNATO, Patrícia. **Existe mesmo uma nova merenda escolar ou não**. Publicada em 21 de nov. 2005. Disponível em: <<http://revistaeducacao.uol.com.br/textos>> Acesso em: 21 de fev. 2006.

VALENÇA, M.C.A.; BARBOSA, A.C.Q. **A Terceirização e seus Impactos: Um Estudo em Grandes Organizações de Minas Gerais**. RAC, v. 6, n. 1, Jan./Abr. 2002: 163-185. Disponível em <<http://www.abrad.org/rac/vol-06-n1-mcv.pdf>>. Acesso em 28 jan.2008.

VAZ, Célia Ribeiro. **Alimentação de coletividades, uma abordagem gerencial**. Brasília, 2003. 206 p.

VIANNA, Rodrigo Pinheiro; TERESO, Mauro José Andrade. **Análise do Programa de Merenda Escolar em Campinas**. Campinas: Revista Cadernos de Debate/Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação/UNICAMP, Vol. V, 1997.

WEIS, Bruno; CHAIM, Abrahão; BELIK, Walter. **Manual de Gestão Eficiente da Merenda Escolar**. 2ª edição. São Paulo: Apoio Fome Zero — Associação de Apoio a Políticas de Segurança Alimentar. 2004. 75 p.

## ANEXOS

### Anexo A. Questionário de Pesquisa de Adesão à Merenda escolar

**“PESQUISA DE OPINIÃO E ACEITAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR”** Controle: \_\_\_\_\_

Escola: \_\_\_\_\_ ( )Municipal ( )Estadual

Série: \_\_\_\_\_ Turma: \_\_\_\_\_ Turno: \_\_\_\_\_

Sexo : ( ) Masculino ( ) Feminino Idade: \_\_\_\_\_ anos

**1-Você, normalmente, consome a merenda gratuita servida na sua escola ?**

( )NÃO ( )SIM

**Se a resposta for NÃO, diga o motivo :**

---

**Se a resposta for SIM, continue o questionário.**

**2-Com que frequência você consome a merenda gratuita oferecida na sua escola?**

( )Diariamente (5 vezes/semana) ( )4 vezes/ semana

( )3 vezes/semana ( )2 vezes/semana

( )1 vez/semana ( ) Raramente

**3-Como você classifica a qualidade da merenda oferecida gratuitamente na sua escola?**

( )Ótima ( )Muito boa ( )Boa

( )Regular ( )Ruim ( ) Não sei

**4- A quantidade de merenda oferecida pela escola é:**

( ) Suficiente ( ) Insuficiente

**5-Você costuma repetir a merenda? ( ) NÃO ( ) SIM**

**Entrevistador:** \_\_\_\_\_

**Data:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/2008

## **Anexo B. Roteiro de Entrevista Técnica e Observação da Merenda Escolar nas UE.**

ESCOLA:

TIPO DE GESTÃO DE MERENDA:

### **ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO E ENTREVISTA TÉCNICA**

- N° de alunos na escola/total/por curso
- N° de alunos por turno
- Cursos por turno
- N° de merendas/dia
- N° de merendas/ turno
- Responsável pela merenda (gestão)
- Responsável pelo cardápio
- Verba /quem repassa/ periodicidade das parcelas/ total para escola / total per capita
- Custo total mensal/ custo diário / custo per capita
- Prestação de contas/como e quando
- Dias de fornecimento merenda /ano
- Produção de merenda
  - Quem é o responsável pela preparação da merenda?
  - Qual o local de preparo da merenda?
  - Qual o local onde é servida a merenda?
  - Pré-preparo e preparo das refeições
  - Distribuição das refeições
  - Quais os tipos de refeições servidas por turno?
- Compra
  - Critérios de compra
  - Escolha do fornecedor
  - Perecíveis e não perecíveis / critérios de compras e periodicidade de entrega dos gêneros
  - Estoque /controle de estoque/quem faz
- Outros
  - Dados relativos à empresa responsável pela merenda nas escolas municipais.