

INTRODUÇÃO

Minha trajetória profissional na educação iniciou em 1990 quando, a convite do diretor de uma escola de ensino fundamental, dos pais de alunos e de um grupo de alunos, assumi a grande responsabilidade de ensinar Matemática para alunos de 7ª e 8ª séries. Essa experiência me levou a descobrir a minha verdadeira vocação profissional, ser professor. A partir daí, fui em busca da formação inicial para o magistério e, no ano de 1993, concluí o curso de Ciências para o 1º grau que foi minha primeira certificação para atuar como professor. Em 1996, fiz uma especialização em Planejamento Educacional e em 1999 concluí o curso de Matemática. Desde então venho procurando aproveitar todas as oportunidades que possibilitam a continuidade da minha formação com intuito de viabilizar o aprimoramento da minha prática profissional. Em 2008, concluí o curso de especialização em Gestão Escolar da Escola de Gestores da Educação Básica do Ministério da Educação e, em 2009, fui aprovado no curso de Mestrado em Educação do Programa de Pós Graduação da Universidade Federal do Espírito Santo.

Durante 16 anos pude vivenciar o processo ensino aprendizagem do Sistema Municipal de Ensino de Vitória. Nesse período, tive a oportunidade de atuar como docente nas turmas dos anos finais do ensino fundamental e como diretor de escola. Nesse processo de enriquecimento profissional, pude vislumbrar várias questões que me afligiam. Como membro integrante do Sistema Municipal de Educação de Vitória, venho me questionando sobre as políticas públicas e sua relação com a educação, sobre a garantia do direito à educação e, principalmente, sobre o dever da família, do Estado, da sociedade, do aluno e, ainda, sobre o conjunto de ações que precisam ser desenvolvidas, de forma harmônica e sistemática, para que a efetivação do direito à educação se torne uma realidade.

Dessa forma, acredito que apenas uma política de valorização profissional e de melhoria das estruturas físicas e materiais dos prédios escolares não são suficientes para a melhoria da qualidade da educação em nosso país. Para além do desenvolvimento dessas políticas educacionais é preciso que os sujeitos envolvidos nesse processo cumpram com o seu dever. Nessa ótica,

destaco que é importante o acompanhamento por parte da família em todo o processo de ensino e aprendizagem do aluno. Que este, além do direito à educação, garantido na Constituição brasileira, precisa ter interesse, expectativas, motivação, envolver-se e participar do processo educacional realizado pela escola. Já os educadores, além das competências e habilidades para o exercício de sua profissão, precisam participar da elaboração de uma proposta pedagógica, construída com plena democracia por toda a comunidade escolar, que vislumbre a formação do cidadão na sua integralidade.

Por outro lado, não podemos responsabilizar docentes e familiares pela ausência da oferta de uma educação de qualidade em nosso país, haja vista a falta de condições necessárias, sob vários aspectos, para que estes desempenhem, de fato, o seu papel.

Nesse caminho de enriquecimento teórico e prático, tive a oportunidade de, assumir a direção de uma escola de ensino fundamental e atuar também como professor das Disciplinas: Princípios e Métodos da Administração Escolar, Pesquisa e Prática Pedagógica e Estágio Supervisionado em Administração Escolar em duas Faculdades Particulares na região da Grande Vitória. Essa nova oportunidade fez com que eu pudesse contribuir para a formação profissional de futuros gestores e administradores escolares e, de forma correlata, fez com que eu revisse minha prática e caminhasse para o desenvolvimento de uma proposta de gestão participativa no âmbito sócio-educativo cotidiano.

Essas e muitas outras experiências foram responsáveis pela minha formação integral enquanto cidadão e permitiram o meu ingresso ao curso de Mestrado na Universidade Federal do Espírito Santo na linha de pesquisa História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais, na qual desenvolvi estudo sobre o tema “O Programa Nacional de Alimentação Escolar no Espírito Santo: Tensões entre Estado e Mercado no Processo Pioneiro de Terceirização”. Portanto, esta é a temática que iremos abordar daqui para diante.

O que me instigou a investigar essa temática foi o fato de ser o Estado do Espírito Santo pioneiro, na esfera estadual, na adoção da modalidade de

gestão terceirizada para o desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em um contexto em que as experiências de desenvolvimento dessa modalidade de gestão do Programa, em vários municípios brasileiros, não têm sido satisfatórias, pois, além dos altos custos e da ausência de qualidade dos serviços e dos produtos ofertados, a mídia também tem divulgado, constantemente, denúncias de irregularidades no ato da contratação das empresas que prestam esse serviço e também na execução do Programa a partir da modalidade terceirizada.

Mesmo diante desse contexto, a Secretaria de Estado da Educação (SEDU) deliberou adotar a terceirização como modalidade de gestão para gerir o PNAE nas 574 unidades escolares que compõem o sistema estadual de ensino público do Espírito Santo.

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

Diante desse cenário, nos questionamos: quais as motivações e as configurações assumidas pelo processo de terceirização da merenda escolar no sistema de ensino público estadual do Espírito Santo?

De acordo com Pipitone (1997, p. 1)

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

Segundo a autora, com a realização deste trabalho, Marcos Coimbra e toda a sua equipe conseguiram resgatar a memória dos 24 anos de existência do programa de alimentação escolar na época.

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

A autora acima citada (2005, p. 2) destaca ainda que

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

Os dados coletados nos permitem enfatizar que, em 2010, o Programa chegou aos seus 56 anos de existência, com um atendimento universalizado e com um orçamento previsto para 2011 na casa dos R\$ 3,1 bilhões para beneficiar cerca de 45,6 milhões de estudantes, sendo considerado o maior programa de alimentação escolar do mundo (FNDE, 2010).

Durante a maior parte de sua história, o PNAE foi desenvolvido de forma centralizada e, somente a partir da década de 1980, começou a experimentar formas descentralizadas de gestão, quais sejam: estadualizada, municipalizada, escolarizada, terceirizada e compartilhada.

Na tentativa de entender e responder a problemática estabelecida, esta pesquisa propôs, como objetivo geral, analisar o processo de terceirização da merenda escolar no sistema de ensino público estadual do Espírito Santo, estabelecendo relações com o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – e com as categorias: Estado, mercado, sociedade e público/privado na implementação das políticas educacionais.

A exposição do presente trabalho foi organizada em cinco capítulos. No primeiro capítulo apresentamos os objetivos deste estudo e as considerações metodológicas envolvendo não só a caracterização e a metodologia propostas para o estudo, o local e os sujeitos da pesquisa, mas também o aporte teórico que nos permitiu um maior entendimento das relações existentes entre o

Estado, o mercado e a sociedade que estiveram presentes em todo o contexto histórico do PNAE, ou seja, desde o seu surgimento até a contemporaneidade.

O segundo capítulo foi constituído com o propósito de conhecermos a política alimentar desenvolvida no Brasil. A partir desse propósito, revelamos um pouco da história do Programa, a alimentação escolar no cenário mundial e sua relação com o PNAE, e ainda, as modalidades de gestão que o Programa assumiu em toda a sua existência.

No terceiro capítulo, apresentamos alguns estudos que tiveram como foco analítico a merenda escolar, seus programas, modalidades de gestão, dentre outros aspectos correlatos, em diferentes contextos.

No quarto capítulo, intitulado “A Terceirização do PNAE no Estado do Espírito Santo”, descrevemos, a partir da análise dos dados coletados durante a realização desse estudo, o processo de implantação e execução da terceirização da merenda escolar no sistema público de ensino estadual do Espírito Santo.

Por fim, no capítulo cinco, as considerações finais indicam que a terceirização, modalidade de gestão escolhida pela Secretaria Estadual de Educação do Espírito Santo para gerenciar o Programa Nacional de Alimentação Escolar, foi apresentada aos diretores como a solução para desenvolvimento do PNAE, na medida em que considerou que a contratação de empresas para prestar os serviços relacionados à merenda asseguraria ganhos na gestão pública. Segundo o projeto básico elaborado pela SEDU, tal direcionamento traria benefícios como: geração de empregos; escritórios centrais regionalizados; treinamento e qualificação de profissionais; incentivo ao comércio local e ainda a prestação de um serviço eficiente e eficaz garantindo a oferta de produtos de qualidade.

Mas a realidade se mostrou bem diferente, pois o estudo revelou que, para a maioria dos diretores que participaram da pesquisa, o número de merendeiras é insuficiente, faltam alguns produtos relativos ao preparo da merenda, há má

qualidade dos produtos ofertados, morosidade na resolução dos problemas, descumprimento da Lei nº. 11.947/2009 (BRASIL, 2009) no que se refere ao fortalecimento da economia local e da agricultura familiar, considerando que nenhum dos produtos alimentícios utilizados na merenda é comprado nesses Municípios, mesmo sendo alguns deles grandes produtores de alimentos em nosso País, e ainda, existe uma rigidez muito grande no contrato assinado com a empresa, o que impede o aprimoramento do processo.

Acreditamos que, se os sujeitos envolvidos nesse processo tivessem tido a oportunidade de participar do processo de elaboração do projeto de terceirização da merenda escolar, certamente esses problemas teriam sido previstos e, conseqüentemente, evitados. Por outro lado, permitir a participação dos sujeitos na tomada dessa decisão, poderia implicar em alteração nos planos e nos reais interesses do Estado pela terceirização, caso ficasse evidenciado o desejo desses de permanecer com modalidade escolarizada para o desenvolvimento do Programa.

Peroni (2003, p. 115) destaca que, na concepção da teoria neoliberal, “a democracia, mesmo a representativa, impede o livre andamento do mercado porque os políticos têm de atender, pelo menos em parte, à demanda dos eleitores para se reelegerem” e, como veremos, os interesses de mercado sempre estiveram presentes na história desse Programa.

1 CARACTERIZANDO O ESTUDO REALIZADO

Os problemas relacionados à alimentação de modo geral sempre estiveram presentes na vida do brasileiro. De acordo com Coimbra (1982), é no momento mesmo que se começa a povoar o território, surgindo as primeiras vilas e cidades, que se inaugura o “problema de abastecimento” no Brasil. Este problema foi provocado pela escassez da oferta de alimentos localmente produzidos, pois as unidades agrárias dedicavam seu esforço principal às culturas de exportação de alta rentabilidade, e os preços elevados dos alimentos importados.

Em decorrência disso, a sociedade brasileira colonial viveu situações crônicas de problemas de abastecimento que acompanhou os quatros séculos seguintes de nossa história, às vezes de maneira silenciosa, outras passando por graves crises.

Diante do exposto, podemos constatar que os problemas decorrentes da falta de alimentação, ou seja, das necessidades e carências nutricionais da população brasileira, nasceram na época do período colonial e permanecem presentes em nossa sociedade até os dias atuais.

É nesse contexto, em virtude dos problemas causados pela ausência da alimentação dos escolares brasileiros, que, no ano de 1954, foi criado o Programa Nacional de Alimentação Escolar, considerado um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, que, de acordo com Chaves; Brito (2006), tem como principal objetivo atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo não só para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, mas também para promover a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Percebemos que este Programa, no decorrer de sua história, assume diferentes contornos que estão ligados ao desenvolvimento de políticas inseridas num contexto histórico e social conflituoso e complexo, inerente das

sociedades coordenadas pelo Estado e também pelo mercado, refletindo muito as particularidades daqueles que estão no poder.

Diante disso, definimos como objetivo geral analisar o processo de terceirização da merenda escolar no sistema de ensino público estadual do Espírito Santo, estabelecendo relações com o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – e com a categoria público/privado na implementação das políticas educacionais.

Segundo Pipitone (1997) o Programa sempre foi desenvolvido sob o comando de órgãos, autarquias e secretarias ligados à área da educação, como por exemplo: o Ministério da Educação e Cultura (MEC), a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.

Dessa forma, podemos considerar que, tanto a criação do PNAE quanto o seu desenvolvimento, sempre estiveram ligados aos escolares e conseqüentemente aos educadores e à comunidade escolar.

A partir desta proposição, elegemos o primeiro objetivo específico desta dissertação, que foi Identificar, no contexto histórico da educação brasileira, aspectos referentes à gênese e implementação da merenda escolar como parte dos programas educativos.

Outro objetivo que consideramos importante para a realização da investigação que nos propusemos realizar foi analisar, na legislação brasileira, como se deu o surgimento dos programas de suplementação na/da alimentação escolar e sua relação atual com as categorias “Estado, mercado, sociedade” e “público/privado”.

Desde sua criação até a década de 1980, o PNAE foi desenvolvido de forma centralizada. Somente a partir desse período, o Programa começa a experimentar formas descentralizadas de gestão. Segundo Peroni (2003, p.

39), no Brasil, “da primeira Guerra mundial até os anos de 1970/1980, o período foi marcado pela centralização do poder”. Para a autora “a Constituição de 1988 foi um marco no processo de descentralização” principalmente no que se refere à autonomia dada aos municípios (2003, p. 69).

Diante desse contexto, para o alcance dos objetivos estabelecidos, entendemos a importância de identificar as formas de gestão assumidas pelo PNAE desde a sua criação, e relacionar a adesão da modalidade de gestão terceirizada do Programa com o movimento político e econômico mais amplo da Reforma do Estado a partir da categoria “público/privado”.

Considerando a decisão tomada pelo Estado de terceirizar o Programa, buscamos entender os motivos que levaram o sistema público estadual do Espírito Santo a adotar a terceirização como forma de gestão da merenda escolar e, finalmente, avaliar - a partir da realidade das escolas estaduais, dos gestores escolares, do Conselho Estadual de Alimentação Escolar, da Secretaria Estadual de Educação - os principais aspectos da terceirização do programa de merenda escolar.

Para o alcance dos objetivos propostos para este estudo, assim como para um entendimento profícuo acerca das questões levantadas tanto no resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar quanto na apresentação de alguns dos principais estudos que têm como foco analítico o Programa (suas formas/modalidades de gestão e seus desdobramentos em realidades distintas), nosso estudo foi desenvolvido a partir de uma perspectiva qualitativa de pesquisa em educação por entendermos que o estudo qualitativo possibilita entender, registrar, interpretar, analisar e comparar dados não só aspectos do cotidiano que vão além da mera superficialidade, mas que aprofundam o olhar, a narrativa, o gesto, o ato no momento em que ele acontece ou por quem o vivenciou, no instante do seu acontecimento (DRAGO, 2007).

Além disso, entendemos que a pesquisa qualitativa em educação possibilita uma maior compreensão teórica do tema em questão, detectando aspectos

que foram determinantes para o desenvolvimento da temática central e, quiçá, a proposição de novas políticas e propostas para a melhoria do processo educativo.

Como metodologia de pesquisa, optamos por desenvolver um estudo de caso por considerar que este é um delineamento de pesquisa que, além de adequar-se ao proposto em nosso trabalho, proporciona tanto uma contribuição teórico-prática à análise posterior dos aspectos relacionados à temática central de nossa pesquisa, quanto possibilita entender um assunto em todas as suas nuances, afinal, como afirma Michel (2009, p. 53).

O método do estudo de caso consiste na investigação de casos isolados ou de pequenos grupos, com o propósito básico de entender fatos, fenômenos sociais. Trata-se de uma técnica utilizada em pesquisas de campo que se caracteriza por ser o estudo de uma unidade, ou seja, de um grupo social, uma família, uma instituição, uma situação específica, uma empresa, um programa, um processo, uma situação em crise, entre outros, com o objetivo de compreendê-los em seus próprios termos, ou seja, no seu próprio contexto.

De acordo Gil (2009, p. 6-7) autores como Merriam, Yin, Gerring, Creswell, definem estudo de caso como sendo, respectivamente:

Uma intensiva e holística descrição e análise de uma simples entidade, fenômeno ou unidade social (MERRIAM, 1998, p. 16).

[...] é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2005, p. 32).

Estudo profundo de uma simples unidade (ou fenômeno relativamente limitado) em que o objetivo do pesquisador é elucidar características de uma classe mais ampla de fenômenos similares (GERRING, 2004, p. 341).

Processo em que o pesquisador explora uma simples entidade ou fenômeno limitado pelo tempo e atividade (um programa, evento, processo, instituição ou grupo social) e coleta detalhada informação utilizando um período de tempo definido (CRESWELL, 1994, p. 12).

A partir de uma análise das definições apresentadas, podemos perceber que elas são distintas, porém não são contraditórias e atendem perfeitamente aos objetivos a que este estudo se propôs.

Concordamos com Gil (2009) no sentido de que o estudo de caso é um delineamento de pesquisa que preserva o caráter unitário do fenômeno

pesquisado e requer a utilização de múltiplos procedimentos de coleta de dados.

Queremos ressaltar que, mesmo não sendo este um estudo comparativo entre as modalidades de gestão escolarizada e terceirizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar, por várias vezes, nos reportamos ao modelo escolarizado para realização da análise dos dados. O motivo para essa ação se deu em virtude de o projeto básico elaborado pela SEDU realizar constantes comparações entre as duas modalidades de gestão para justificar a opção do Estado em terceirizar o Programa e, também, em virtude das inúmeras comparações realizadas pelos sujeitos que fizeram parte dessa pesquisa, uma vez que a modalidade escolarizada era a praticada antes da mudança para a terceirização.

Considerando que a terceirização da merenda escolar envolve todo o Estado do Espírito Santo, abrangendo um total de 574 unidades escolares, distribuídas em um quantitativo de 78 municípios atendidos pelo PNAE, o curto período previsto para a realização desta pesquisa e todos os procedimentos de coleta e análise de dados exigíveis pelo estudo de caso para a garantia da realização de um bom trabalho, fez-se necessária a delimitação do campo da pesquisa.

Para tanto, optamos por realizar a pesquisa no lote 02¹. A escolha desse lote se deu em virtude do processo de implantação da terceirização da merenda escolar no Estado ter sido iniciado nos Municípios que compõem esse lote em agosto de 2008, tempo suficiente para que pudéssemos obter dados essenciais para a realização da pesquisa, tais como: a opinião dos sujeitos envolvidos no processo e a produção de todos os documentos para a execução da terceirização por parte da empresa e da SEDU. Já nos outros lotes isso não seria possível, uma vez que a implantação só começou a acontecer a partir de fevereiro de 2010.

¹ O lote 02 é constituído por 20 municípios dos 78 que compõem o Estado e, no capítulo 4 dessa dissertação, detalharemos o processo de regionalização para operacionalização da modalidade terceirizada.

Dessa forma, a pesquisa foi realizada no sistema de ensino público estadual do Espírito Santo, mais especificamente: a) na Secretaria Estadual de Educação; b) em 5 escolas que pertencem aos Municípios que compõem o lote 02; e c) no Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CAE).

Queremos ressaltar que a empresa Geraldo J. Coan & Cia. Ltda., contratada para atender as escolas do lote 02, também integraria nossa pesquisa como sujeitos, entretanto em virtude de ter se negado a nos receber após 3 meses de insistentes tentativas, não nos restou outra alternativa a não ser desconsiderar as investigações que seriam realizadas com a empresa.

Para a escolha dos 5 Municípios que compõem o lote 02, observamos os seguintes critérios: 1) um Município que abrigue a sede da filial da empresa que presta os serviços terceirizados às escolas do lote 02; 2) um Município com características de cidade de pequeno porte que pertença à região metropolitana da Grande Vitória; 3) um Município que sedie a Superintendência Regional de Educação e; 4) dois Municípios que tenham como base econômica a agricultura familiar.

Criados os critérios para delimitação do campo da pesquisa, verificamos que o Município de Vila Velha foi selecionado por sediar a filial da empresa. O Município de Viana atendeu ao critério de número 2. O Município de Afonso Cláudio por sediar Superintendência Regional de Educação e, finalmente, os Municípios de Santa Maria de Jetibá e Baixo Guandu em virtude da questão da agricultura familiar.

Cabe destacar ainda que, desses 5 Municípios, selecionamos 5 unidades escolares (uma de cada Município) a serem pesquisadas, sendo que o critério observado para a escolha dessas unidades escolares foi a de maior número de matrículas no ano de 2010 no município a que pertence.

O estudo considerou como sujeitos da pesquisa os responsáveis pela implantação e execução da modalidade de gestão terceirizada que o PNAE assumiu no Estado do Espírito Santo, ou seja: a) o Secretário de Educação e a

Gerência de Apoio Escolar da Secretaria de Estado da Educação; b) os diretores das 5 escolas selecionadas; c) o representante Conselho Estadual de Alimentação Escolar.

Para o alcance dos objetivos propostos neste estudo, realizamos uma análise a partir de documentos tais como: leis, decretos, portarias, regimentos, relatórios institucionais, projetos, contratos e outros documentos que direcionaram a ação do Governo do Estado do Espírito Santo no processo de terceirização da merenda. Também realizamos análise bibliográfica em livros, teses, artigos científicos, relatórios de pesquisa e outros documentos que tratam da temática da alimentação escolar em nosso País e no mundo, com a finalidade de conhecer e descrever parte da trajetória que o PNAE percorreu desde sua criação. E, ainda, seus objetivos, suas modalidades de gestão, sua abrangência, seu financiamento, sua operacionalização, dentre outros aspectos que envolvem o Programa.

Além da análise documental e bibliográfica, realizamos entrevistas semi-estruturadas com questões abertas envolvendo os responsáveis pela implantação e execução da modalidade de gestão terceirizada do PNAE no Estado, ou seja, aqueles que elegemos como sujeitos da pesquisa (os roteiros das entrevistas constam no APÊNDICE A desta dissertação).

Como base teórica para análise dos dados coletados, este estudo manteve um diálogo com a perspectiva teórica crítica, com ênfase nos estudos de Przeworsky (1989; 1994; 1995; 1999) que tratam de modo profícuo questões voltadas para a relação conflituosa entre Estado, mercado e sociedade.

Adam Przeworsky doutorou-se em Sociologia na Polônia e em Ciência Política nos Estados Unidos. Leciona atualmente na Universidade de Chicago e tem participado de debates e seminários em diversas universidades brasileiras. Seu nome é associado ao marxismo analítico, um esforço de vários pensadores e pesquisadores para renovar o legado de Marx por meio de contribuições interdisciplinares para a interpretação de fenômenos sociais contemporâneos. Publicou em 1989 "*Capitalismo e social-democracia*" (Companhia das Letras),

além de vários livros não traduzidos. No Brasil, seus textos aparecem com frequência em revistas especializadas de Sociologia e Política.

A escolha desse autor para nos dar suporte teórico durante a realização desse estudo aconteceu em virtude da forma como analisa as relações existentes entre “Estado, mercado e sociedade”, categorias que exerceram fortes influências no desenvolvimento do PNAE em nosso País.

A análise da relação entre o Estado e o mercado como mecanismos diferenciados de alocação de recursos nas sociedades capitalistas é feita, pelo autor, a partir de uma discussão envolvendo as principais questões relacionadas tanto à teoria quanto à prática política que direcionam esta tensa relação.

Przeworsky tem demonstrado em seus estudos uma preocupação com a compatibilidade entre desenvolvimento econômico, distribuição da riqueza e ampliação da democracia, acreditando que está em jogo a falência do controle centralizado da economia, apontando para a necessidade de se buscar um projeto alternativo, na direção da justiça social, que amenize os efeitos da propriedade privada e as agruras que o mercado provoca na vida das pessoas.

Nessa perspectiva, Przeworsky (1994) coloca em discussão a reforma de regimes e destaca como caminho a implantação de um regime que estabeleça, de certo modo, uma regulamentação aos mercados, de forma a assegurar um pouco de bem-estar social aos cidadãos.

Nesse caminho de relações para o entendimento do tema Estado, Przeworsky (1995, p. 8-9) aponta três posições teóricas básicas: na primeira visão o autor destaca que

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

Já na segunda visão

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

A terceira e última perspectiva

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

De um ponto de vista mais geral e abstrato, pode-se dizer que o Estado é uma estrutura criada pela sociedade que tem o poder de movimentar a força política da classe dominante. Essa é, em resumo, a essência de toda concepção marxista sobre o Estado. De forma mais concreta, podemos dizer que o Estado é um conjunto de instituições e organismos, ramos e sub-ramos, com suas respectivas burocracias, destinado a cumprir tarefa de dominação e também coerção através do jogo institucional de seus aparelhos.

Diante desse contexto de transformação entre Estado, mercado e sociedade, Pereira (1999, p. 71), destaca que

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

Segundo Przeworsky (1995, p. 65), “as teorias centradas no Estado afirmam que os Estados criam, organizam e regulam as sociedades. Os Estados dominam as outras organizações dentro de um território particular e moldam a cultura e a economia”. Assim como tem acontecido com o PNAE, pois a maioria das decisões no que se refere ao modo como o Programa deve ser desenvolvido nos Estados e Municípios brasileiros têm sido tomadas, apenas,

a partir do que pensa ou do que interessa aos gestores públicos ou até mesmo ao mercado, sem contar com a participação dos sujeitos envolvidos no processo.

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

O capitalismo é um sistema em que recursos escassos são privadamente apropriados. Entretanto, nesse sistema a propriedade é institucionalmente separada da autoridade. Em decorrência disso, existem dois mecanismos mediante os quais os recursos são alocados para uso diversos e distribuídos para consumidores: o mercado e o Estado. No mercado, recursos produtivos (capital, terra e capacidade de trabalho) são alocados por seus proprietários e a distribuição do consumo resulta de interações descentralizadas. O Estado, porém, também pode alocar e distribuir, agindo sobre aqueles mesmos recursos que constituem a propriedade privada. Estados podem não somente taxar e transferir, mas também regular os custos e benefícios relativos, associados a decisões privadas. Portanto, há no capitalismo uma tensão permanente entre o mercado e o Estado.

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

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

É neste contexto de relações entre Estado, mercado e sociedade que nasce o Programa Nacional de Alimentação Escolar que, durante toda a sua história, esteve na mira daqueles que atuam no mercado de alimentos em nosso País, pois, quando desenvolvido de forma centralizada ou ainda nas modalidades descentralizadas de gestão, - com exceção da modalidade escolarizada, que não desperta interesse dos grandes fornecedores em virtude do grau de descentralização dos recursos que esta modalidade provoca -, sempre foi considerado como uma grande oportunidade de negócio para os fornecedores que dominam o mercado da alimentação.

O PNAE em toda sua existência experimentou várias modalidades de gestão, conquistando espaço no cenário internacional e se fortalecendo cada vez mais

em nosso país como um direito do cidadão, logo após o surgimento do Estado Desenvolvimentista² brasileiro, que de acordo com Specht; Rückert e Blume

O desenvolvimento, como meta de planejamento de Estado brasileiro, teve início no Governo Vargas, na década de trinta, estendendo-se até a década de oitenta com o Regime Militar. O Estado desenvolvimentista, nesse período, foi o fomentador de várias políticas de desenvolvimento, onde se destacaram as PNDs³, que buscavam promover o desenvolvimento nacional/regional e resolver as disparidades intra-regionais (2007, p. 2).

De acordo com Specht; Rückert e Blume (2007, p. 1)

O Estado brasileiro sob o prisma do desenvolvimento vem passando por uma série de modificações. Do auge do Estado Desenvolvimentista até a sua crise, se observaram diferentes tentativas de se promover ações que desencadeassem o desenvolvimento, mas que na verdade não proporcionaram os efeitos desejados para a sociedade. Contudo, o ideário do desenvolvimento que parecia ter sucumbido junto com a idéia do Estado-Nação, a partir da década de noventa ressurgiu revigorado por novas terminologias.

É preciso dizer que o Estado Desenvolvimentista no Brasil assumiu a natureza clientelista, assistencialista e empresarial, segundo Santos (1979, p. 80)

[...] O Estado regulava quase tudo, ou tudo, sempre que o conflito ameaçasse ultrapassar os limites que a elite considerasse apropriados. O Estado autoritário brasileiro, que, em verdade, se estende de 1930 a 1945, buscou sua legitimidade, como acentuou Azevedo Amaral, na necessidade de conter os conflitos sociais nos limites da sobrevivência da comunidade, tal como os entendia e definia a elite dirigente. Era, em sentido estrito, um Estado de legitimidade hobbesiana. Suas instituições sociais e econômicas foram aparentemente adequadas aos propósitos da elite no poder mas, após 1945, tratava-se de administrar uma ordem relativamente democrática em termos políticos, em um contexto social e econômico extremamente regulado.

O tema papel do Estado tem sido objeto de estudo por parte de muitos pesquisadores como Przeworsky (1994), Bobbio (1987), Peroni (2003), Pereira (1999), dentre outros e constantemente se torna o centro do debate no que tange as teorias do desenvolvimento.

Segundo Sachs (1999), o papel do Estado, sob o prisma do desenvolvimento, passou por três estágios após a segunda grande guerra, que foram resumidos da seguinte forma:

² Que no nosso País assumiu uma configuração diferente da assumida em países europeus e Estados Unidos da América uma vez que o nosso modelo foi voltado mais para o desenvolvimento e por isso ficou conhecido como Estado Desenvolvimentista.

³ PND: Política Nacional de Desenvolvimento.

- a era da regulação (1945-1970), quando a maioria dos países presenciou um aumento da intervenção governamental, na forma de um aumento nos gastos do governo, nacionalização, ampliação da regulação, com desdobramentos paralelos nas teorias econômicas intervencionistas;
- o período da transição (1970-1980), quando os regimes intervencionistas do pós-guerra começaram a ser expostos a um ataque político de porte, apoiado no surgimento de teorias econômicas antiintervencionistas;
- a era da desregulação (1980 até o presente), quando muitos países tentaram reduzir a intervenção do governo, por meio da privatização, dos cortes orçamentários e da desregulação, muitas vezes extraíndo suas justificativas das implicações teóricas antiintervencionistas que tiveram origem na década de 1970 e foram elaboradas na década de 1980 (p. 197).

Diante do exposto, podemos afirmar que o PNAE nasce no período em que o papel do Estado era o da regulação, cresce no período da transição e se fortalece no momento em que o Estado atravessa o estágio da desregulação, sendo que é, neste último estágio, que o Programa passa a assumir formas descentralizadas de gestão.

Nesse período de mudanças, Peroni (2003, p.35) destaca que se verificou

(...) um duplo movimento em se tratando da redefinição do papel do Estado: se por um lado, no processo de globalização, os Estados nacionais têm de se fortalecer para atuarem na correlação internacional de forças, por outro lado está-se expandindo com uma velocidade cada vez maior o “mercado de dinheiro sem Estado” isso é, sem controle de nenhum governo nacional.

Segundo a autora

O projeto de reforma do Estado busca racionalizar recursos diminuindo o papel do Estado no que se refere às políticas sociais, mas ocorre em um contexto em que a proposta do governo federal para fazer frente á crise do capital baseia-se na atração de capital especulativo com juros altos, o que tem aumentado as dívidas interna e externa, provocando uma crise fiscal enorme nos Estados e municípios (2003, p.19).

De acordo com Arretche (2000, p. 15), os anos noventa foram marcados por grandes transformações na estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro. Segundo a autora

À exceção da área de previdência, nas demais áreas da política social brasileira – educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular –, estão sendo implantados programas de descentralização que vêm transferindo paulatinamente um conjunto significativo de atribuições de gestão aos níveis estadual e municipal de governo. Em 1997, instâncias colegiadas estaduais, com representação partidária de Estados e municípios eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos da principal fonte financeira da política federal de saneamento e habitação popular – o FGTS; a oferta de merenda escolar era inteiramente gerida por Estados e municípios; pelo menos 33% dos municípios brasileiros estavam habilitados a gerir os recursos federais destinados à oferta de serviços assistenciais; 58% dos municípios brasileiros estavam enquadrados em alguma das condições de gestão previstas pelo Sistema Único de Saúde e 69% das consultas médicas eram realizadas através de prestadores estaduais ou municipais, sendo que destas, 54% eram prestadas pelos municípios.

Por outro lado, de acordo com Pereira (1999), enquanto os regimes democráticos tendiam a se tornar universalmente dominantes e a globalização impunha novos desafios aos Estados nacionais, o Estado, enquanto organização e ordem definida legalmente, entra em crise a partir dos anos 1970.

Diante do exposto, temos a noção da dimensão das mudanças institucionais ocorridas na década de 1990 no Sistema Brasileiro de Proteção Social, haja vista que até o início dos anos 90, as formas de gestão destas políticas ficavam centralizadas no governo federal, exatamente como aconteceu com o PNAE.

Para Pereira (1999, p. 69)

O projeto de reformar ou reconstruir o Estado tornou-se um tema central em todo o mundo nos anos 90. Tornou-se claro que a crise do Estado social-burocrático, nas suas três formas principais (o Estado do Bem-Estar, o Estado Desenvolvimentista, e o Estado Comunista) era endógena, não podendo ser ignorada, como queria a velha esquerda burocrática, nem servir para se voltar a soluções do século XIX, como pretendeu a nova direita neoconservadora ou neoliberal.

Segundo Pereira (1999), diante da crise do Estado e do desafio representado pela globalização, a sociedade civil de cada país democrático demonstrou que desejava redefinir o papel do Estado, mas não reduzi-lo ao mínimo, e sim fortalecê-lo para que os respectivos governos pudessem garantir,

internamente, ordem, eficiência produtiva e justiça social de forma a tornar viável, no plano internacional, a afirmação dos seus interesses nacionais.

Desta forma, diante de desafios e transformações sociais que a aceleração vertiginosa do progresso tecnológico acentuava, em um quadro de maior democracia acompanhado por desequilíbrios sociais crescentes, a sociedade civil assumiria um papel estratégico na reforma das instituições básicas do Estado e do mercado. Mas, para exercer esse papel e assim aprofundar a democracia, ela própria estava tendo que mudar e aprofundar a sua democracia interna.

O conceito de democracia, segundo Przeworsky (1994), pode ser entendido como um jogo entre agentes com interesses próprios em que os resultados são quase sempre incertos, uma vez que dependem da vontade dos indivíduos e essa incerteza é que dá sentido à participação desses no processo.

Diante desse conceito de democracia, Przeworsky (1994) acrescenta que um regime democrático alcançará a estabilidade quando os principais atores políticos envolvidos nesse jogo concordarem com os resultados incertos do processo democrático, ou seja, quando permitirem que as decisões a serem tomadas sejam submetidas a um processo avaliativo que decida em favor dos interesses dos indivíduos que representam e não de seus próprios interesses.

Em relação à reforma do Estado brasileiro Pereira (1997) afirma que esta conjuga quatro processos interdependentes: a) a redefinição das funções do Estado orientada para a redução de seu tamanho e, principalmente, de seu contingente de pessoal, mediante adoção de programas de privatização, terceirização e publicização; b) redução do grau de interferência do Estado, mediante adoção de programas de desregulação e realização de reformas econômicas orientadas para o mercado visando, sobretudo, a promoção da capacidade de competição internacional do País; c) aumento da governança do Estado – aqui entendida como a capacidade de tornar efetivas as decisões do governo e; d) aumento da governabilidade.

Segundo Przeworsky (1994, p. 187)

O objetivo das reformas econômicas que vêm sendo empreendidas em vários países do mundo atualmente é organizar uma economia que distribua recursos de modo racional e constitua um Estado financeiramente solvente.

As reformas visam introduzir a liberdade dos mercados. A racionalização da alocação dos recursos requer organizar novos mercados, eliminar o controle de preços, reduzir a força dos monopólios e diminuir os protecionismos. A solvência do Estado impõe a redução dos gastos públicos, o aumento de suas receitas e, às vezes, a venda de patrimônio público.

Przeworsky (1994) destaca que as reformas econômicas podem ocorrer em regimes democráticos, mas certamente virão acompanhadas de inúmeros custos sociais como inflação, alto índice de desemprego, má alocação temporária de recursos e falta de distribuição de renda, como no caso do Brasil.

Diante disso, quando se observa a privatização do serviço público, através de medidas de terceirização, como vem ocorrendo com a merenda escolar em alguns municípios, podemos considerar que o Estado não assume o papel de gestor do processo, abrindo mão da responsabilidade executora, assumindo a característica de uma responsabilidade contratante/fiscalizadora.

Nesse sentido, é importante dialogar com Peroni (2003, 2009) a partir das ideias que tratam dos processos de centralização/descentralização do aparelho do Estado e da relação entre a política educacional e os papéis reguladores do Estado na perspectiva de entender a incidência das mudanças sociais, políticas e econômicas no contexto escolar e social.

No que tange os processos de descentralização do aparelho do Estado para a sociedade, Peroni (2003, p. 68) afirma que o documento do Ipea, *Subsídios para Reforma do Estado* destaca que uma das alternativas mais discutidas foi “a terceirização dos serviços de apoio à administração pública”.

Segundo Peroni (2003, p. 69), “nesse contexto, a descentralização, gradualmente, tenta retirar responsabilidades do Estado, o qual quer transferir

para a sociedade tarefas que eram suas no que se refere às políticas públicas e principalmente, às políticas sociais [...]”.

Nessa perspectiva concordamos com a autora, pois a terceirização do PNAE está fazendo exatamente isso, pois retira não só as responsabilidades dos técnicos da SEDU no que se refere ao acompanhamento, controle e fiscalização do Programa mas também dos diretores escolares em relação à aplicação dos recursos e execução do mesmo, transferindo essas responsabilidades para terceiros contratados.

Peroni, ao analisar o plano de reforma do Estado no Brasil, destaca que

A tensão descentralização/centralização constitui, também, as bases da política educacional dos anos 1990. No levantamento das políticas educacionais dessa época, verificamos que o estado está centralizando o controle principalmente através dos Parâmetros Curriculares Nacionais, e descentralizando o financiamento da educação, sobretudo através do FUNDEF⁴ e do repasse de dinheiro direto para as escolas (2003, p. 71).

A descentralização tem como objetivo melhorar as condições de atendimento das instituições, tornando-as mais eficientes e eficazes na execução de serviços. Por outro lado, Peroni (2003, p. 100) afirma que a descentralização “reduz a capacidade de inserção, na política educativa, de determinados setores interessados, como sindicatos, burocratas do governo central e associações de estudantes”.

Outro autor que nos auxiliará nesse caminho é Santos (1979; 1998) que traz informações acerca da política social na ordem brasileira a partir do resgate de conceitos como a análise de políticas públicas; a legislação e recursos da política social brasileira, dentre outros aspectos. Associado a isso, a legislação contemporânea, que precisou ser revisitada, possibilitou visualizarmos historicamente a trajetória dos programas sociais, inclusive o de merenda escolar. Para tanto apresentamos no próximo capítulo um pouco da história deste Programa que vem sendo executado há mais de meio século, com oferta de alimentação a todos os escolares matriculados em escolas públicas do nosso País.

⁴FUNDEF - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e valorização do Magistério.

2 A POLÍTICA ALIMENTAR NO BRASIL: CONHECENDO PARTE DA HISTÓRIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Com o objetivo de entender e analisar o processo de criação do PNAE; sua importância e as formas do seu funcionamento; a eficiência e a eficácia dos resultados obtidos na sua execução, desde a sua criação, muitas pesquisas de cunho teórico-prático foram desenvolvidas. No entanto, poucos foram os estudos que tiveram, como foco principal, analisar a modalidade de gestão descentralizada e terceirizada deste Programa.

Nossa intenção, neste capítulo, é revelar parte da história do PNAE a partir dos estudos e pesquisas realizados nesta área e, a partir daí, chegar à modalidade de gestão descentralizada terceirizada que este Programa vem assumindo nos últimos anos.

Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, o tema alimentação provocou inúmeras discussões e constantemente vem ocupando espaço na mídia nacional e internacional. A temática também tem sido objeto de estudo por parte de muitos pesquisadores (Marcos Coimbra (1982), Marta Arretche (2000), Maria Angélica Pipitone (1997), Rosana Nogueira (2005), Elcia Esnarriaga Arruda e Camila Moreira Almeida (2005), Maria Lúcia Rosa Stefanini (1997), Maria de Lourdes Marques Camargo (2009), dentre outros) e vem mobilizando a sociedade civil e governos de todas as instâncias (federal, estadual e municipal) para a formulação e desenvolvimento de políticas públicas relacionadas à alimentação que garantam os direitos elementares dos cidadãos. Dentre essas políticas, podemos citar o Programa Fome Zero e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sendo este, o nosso objeto de estudo.

De acordo com Arretche (2000), a história do PNAE tem início em 1954, sob responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentação (CNA). Nesse ano, foi criada a Campanha de Merenda Escolar dentro do Ministério da Educação e Cultura.

A CNA foi oficializada pelo Decreto Lei n. 7.328, de 17 de fevereiro de 1945 e, conforme descrito em seu artigo sétimo, tinha como principais objetivos: a) estudar e propor normas da política nacional de alimentação; b) estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira, considerando o respectivo padrão de vida; c) acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, propondo os auxílios que julgar necessários ou convenientes; d) trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira estimulando e acompanhando as devidas campanhas educativas; e) concorrer para o desenvolvimento da indústria de desidratação dos alimentos no Brasil.

Para além das informações fornecidas acima a respeito do decreto Lei n. 7.328/1945 (BRASIL, 1945), consideramos importante, após análise deste documento, ressaltar as competências da CNA descritas no artigo oitavo visando ao cumprimento da alínea 'e' do artigo sétimo.

Art. 8º Caberá ainda à Comissão Nacional de Alimentação para dar cumprimento ao disposto na alínea e do artigo sétimo:

- a) acompanhar a montagem de fábricas de desidratação, para que se tornem efetivas as garantias de zona de abastecimento e não seja prejudicado o consumo de mercadorias;
- b) opinar sobre os projetos para a instalação de fábricas de desidratação, tendo em vista a localização da indústria, os processos que vão ser usados e os tipos de produtos que tenciona fabricar;
- c) promover todo auxílio à implantação dessa indústria, propondo subvenções ou assistência às pesquisas e trabalhos de ordem técnica;
- d) superintender os trabalhos de divulgação dos processos de aproveitamento dos produtos desidratados, principalmente destinados ao uso dos internatos, asilos, hotéis e cozinhas coletivas em geral;
- e) solicitar todas as prioridades necessárias para a obtenção dos materiais indispensáveis à construção de usinas, assim como para o transporte das matérias primas indispensáveis e dos produtos elaborados;
- f) estabelecer a especificação exigida para cada tipo de alimento, a fim de que a indústria se mantenha num alto nível técnico;
- g) pleitear os favores alfandegários que considere necessários à implantação, ou desenvolvimento, da indústria de desidratação de alimentos.

Para Coimbra (1982), a história do PNAE tem origem na década de 40. Nessa época, a ideia de um programa nacional de alimentação escolar já havia sido pensada e discutida. Tal ideia era defendida pelo Instituto de Nutrição Josué de

Castro⁵, que chegou a apresentar um esboço de uma estrutura organizacional para execução de um programa dessa natureza. Os objetivos do referido Instituto eram:

- a) realizar investigações de natureza biológica e de natureza econômico-social acerca do problema da alimentação humana no nosso meio;
- b) realizar pesquisas e ensaios tecnológicos que conduzam à melhoria das condições de produção dos alimentos usuais;
- c) formar técnicos especializados nos problemas de alimentação e nutrição;
- d) difundir os conhecimentos de higiene alimentar através dos diferentes recursos educacionais (L'ÁBBATE, 2010).

À primeira vista, pode parecer que existe uma divergência de opinião entre os autores citados com relação ao início da história do programa, mas é preciso explicar que, quando Arretche (2000) destaca que a história do PNAE tem início a partir de 1954, a autora está se referindo à implementação deste programa, já Coimbra (1982) se refere à década de 40 como a época em que o programa se originou, ou seja, momento em que se constituíram as primeiras discussões que culminaram na criação do PNAE.

Mas, antes mesmo de 1940, o primeiro ato administrativo direcionado à alimentação escolar foi editado através da portaria nº. 153, dos Departamentos Nacionais de Educação e de Saúde, em 1939. Esta portaria aprova o regime higiênico dietético em internatos e semi-internatos (COIMBRA, 1982).

⁵Josué Apolônio de Castro - Médico e sociólogo brasileiro nascido em Recife, PE, em 5 de setembro de 1908, precursor no Brasil dos estudos sobre alimentação e nutrição, respeitado no mundo inteiro como especialista nos problemas da fome e do subdesenvolvimento em geral. Formado em medicina e filosofia pela Universidade do Brasil, assumiu a carreira de professor de geografia humana na Faculdade Nacional de Filosofia (1939) e foi um dos organizadores e primeiro diretor do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Consagrou-se internacionalmente após à publicação dos livros Geografia da fome (1946) e Geopolítica da fome (1951), que ganharam versões em várias línguas. Ganhou Prêmio Roosevelt (1952) e o Prêmio Internacional da Paz (1954), presidiu o Conselho da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO (1952-1956), a Campanha da Luta contra a Fome, da ONU (1960) e o Comitê Intergovernamental de Migrações Europeias - CIME (1963). Presidindo ainda o Centro Internacional para o Desenvolvimento, Paris, e como vice-presidente da Associação Parlamentar Mundial, Londres, viajou por todo o mundo, fazendo conferências. Viveu o final da vida com exilado na Europa (1964-1973), quando teve seus direitos políticos cassados pelo regime militar, morrendo em Paris (NETSABER, 2011).

Nogueira (2005) destaca que, em 1940, foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), no Ministério do Trabalho, da Indústria e Comércio, que foi o primeiro órgão de política de alimentação instituído no Estado brasileiro, sendo a educação alimentar uma tônica sempre presente nos seus discursos e programações.

Segundo Evangelista (2008), o SAPS foi uma autarquia criada no final do primeiro governo de Getúlio Vargas que tinha como objetivo inicial promover a melhoria das condições nutricionais da classe trabalhadora. Com o intuito de alcançar esse objetivo, foram criados os restaurantes populares que vendiam refeições a preços reduzidos para os trabalhadores.

Outros fatores, segundo a autora, também contribuíram para a criação do SAPS, dentre os quais podemos citar: o deslocamento da classe trabalhadora rural para o meio urbano em decorrência da política industrial; a politização da questão social; o desemprego consequente da quebra da bolsa de Nova York em 1929; os riscos de desabastecimentos oriundos da Segunda Guerra Mundial e a expansão do assistencialismo embutido nas medidas do mundo do trabalho.

Dois anos depois do surgimento do SAPS, segundo Pipitone (1997), foi criado o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN), órgão da Coordenação da Mobilização Econômica, entidade que tinha como principal objetivo coordenar, controlar e orientar todas as atividades concernentes à alimentação no Brasil, no período subsequente à Segunda Guerra Mundial.

O STAN atuou como um estimulador da formação da indústria nacional de alimentos através do incentivo às pesquisas nesta área e iniciou a publicação da primeira revista nacional da área de alimentação e nutrição, intitulada “Arquivos Brasileiros de Nutrição” (ABN).

Segundo Pipitone (1997, p. 14), os Arquivos Brasileiros de Nutrição, criados para divulgar os conhecimentos da nutrição produzidos especialmente no Brasil e Estados Unidos, “[...] reúnem os mais completos, fiéis e ricos documentos

que registram a campanha pela implantação de uma política de suplementação alimentar a ser oferecida pelo Estado aos escolares brasileiros”.

O quadro 01 nos dá uma ideia geral da frequência das 16 publicações relacionadas à merenda escolar editadas através dos Arquivos Brasileiros de Nutrição, no período de 1944 a 1968.

Quadro 01: Publicações sobre Merenda Escolar Editadas pela ABN

FORMATO	TÍTULO DA PUBLICAÇÃO	N ° do ABN
Editorial	Melhoria da Alimentação Escolar do Brasileiro	Tomo 4, nº2 ago. 1947
Editorial	Da Necessidade de uma Legislação Alimentar para o Escolar Brasileiro	Tomo 5, nº. 5 nov. 1947.
Notas e Informações	Alteração de Instrução da Portaria nº153	Tomo 3, nº. 2 --- 1947
Editorial	O Problema da Merenda Escolar	Tomo 5, nº. 3 mai/jun 1948
Artigo Original	Alimentação de Internatos e Semi-Internatos Brasileiros	Tomo 6, nº. 6 nov/dez 1949
Artigo Original	Pesquisa sobre Estado Nutritivo (sic) de Escolares do Distrito Federal	Tomo 6, nº. 01 jan/fev 1949
Notas e Informações	A Alimentação do Escolar Brasileiro	Tomo 6, nº. 01 jan/fev 1949.
Artigo Original	Estado Nutritivo (sic) de Escolares na Cidade de Salvador (Bahia)	Tomo 7, nº. 4 jul/ago 1950
Artigo Original	Alimentação do Escolar	Tomo 8, nº. 6 nov/dez 1951
Resenha nacional de Nutrição	Estudo do Estado Nutritivo (sic) do Escolar de Curitiba	Tomo 9, nº. 02 abr/mai/jun 1953
Editorial	Assistência Alimentar ao Escolar	Tomo 9, nº. 03 ago/set 1953
Resenha Nacional de Nutrição	A Alimentação do Escolar e seus Problemas	Vol. 14, nº. 1 jan/jun 1958
Artigo Original	Inquérito de Avaliação do Estado Nutricional do Vale do Rio São Francisco	Vol. 24, nº. 1 e 2 jan/dez 1962
Editorial	Uso e Importância da Merenda Escolar	Vol. 20, nº. 2 jan/jun 1964
Artigo Original	O Valor de Programas de Alimentação Escolar e sua Avaliação	Vol. 23, nº. 2 jul/dez 1967
Artigo Original	Campanha Nacional de Alimentação Escolar	Vol. 24, nº. 1 e 2 jan/dez 1968

Fonte: Pipitone (1997, p. 16)

Segundo Pipitone (1997), essas publicações contribuíram para um novo pensamento acerca tanto da alimentação quanto da sua importância para o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas à alimentação escolar.

Diante do exposto, observamos que os anos quarenta foram marcados por inúmeras discussões envolvendo a temática da alimentação escolar e, a partir dessas discussões, é que se dará o surgimento da ideia de um programa desta natureza.

Cabe ressaltar que é, nesse período, que se inaugurou, na Era Vargas, o populismo no Brasil, que segundo Marutti (2008, s/p) foi

[...] um exemplo da utilização das massas, não para chegar ao poder, mas sim para manter-se nele. Para tanto ocorreu um grande avanço na área dos benefícios da classe operária, em tão pouco tempo à mesma conquista vários direitos presentes ainda hoje, todavia, cria alguns vícios, como o excesso clientelista, paternalista e assistencialista, a vinculação dos sindicatos a estrutura governamental, a supressão das instituições democráticas, a limitação da imprensa nacional, entre outras atrofias típicas de estados autoritários.

De acordo com o autor, “as ações decorrentes do populismo podem ser observadas no assistencialismo e paternalismo estatal e na condução constante dos discursos para a massa”.

Peroni (2003) afirma que essas ações foram necessárias, pois a ditadura necessitava de bases sociais. Por outro lado, a autora destaca que

Contudo, as contradições acirraram-se, pois, nesse período de autoritarismo, o quadro social da desigualdade, de classe e regional, agravou-se. As dívidas interna e externa cresceram muito, e a crise tornou-se insuportável. Foi em meio a esse caos que se iniciou o período de abertura, que mais uma vez, foi pactuado pela classe dominante (p. 43).

Assim, podemos considerar que o PNAE tem sua origem na Era Vargas, no início da década de 40, quando inúmeras discussões envolvendo a alimentação escolar foram realizadas e o Instituto de Nutrição defendia a proposta de o governo federal oferecer alimentação ao escolar. Mas, segundo informações disponíveis no site do FNDE, não foi possível concretizá-la por indisponibilidade de recursos financeiros (FNDE, 2010).

No início da década de 1950, a CNA elaborou 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 (NOGUEIRA, 2005).

Segundo Nogueira (2005), desse plano original, apenas o Programa de Alimentação Escolar sobreviveu, contando com o financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI) ⁶, atualmente UNICEF, que permitiu a distribuição do excedente de leite em pó destinado, inicialmente, à campanha de nutrição materno-infantil.

Nogueira (2005, p. 14) destaca que

A fase preliminar do plano teve quatro grandes linhas de atividades, cada uma com vários subprojetos:

1) Plano de Assistência e Educação Alimentar à Infância e Adolescência:

a) Inquérito sobre a Desnutrição Infantil

b) Programa Nacional de Merenda Escolar

* Plano de Assistência e Educação Alimentar ao Escolar

*Projeto de Criação de um Fundo Nacional de Merenda Escolar

c) Programa de Assistência Alimentar aos Estudantes de Cursos Secundários e Superior

A autora destaca ainda que “as outras linhas de atividade eram os planos regionais de política alimentar, planos de tecnologia alimentar e planos de estudo. Para desenvolver todas essas propostas, a CNA não dispunha de recursos financeiros” (NOGUEIRA, 2005, p. 14).

⁶ O Fundo Internacional de Socorro a Infância (FISI), foi criado em 1946 pela Organização das Nações Unidas (ONU) e atualmente é conhecido como United Nations Internaitonal Children Emergency Fund United (UNICEF).

Segundo Coimbra (1982, p. 358-359), a ABN publicou, no final de 1953, um editorial com objetivo de convencer o governo a apoiar as ideias da Comissão Nacional de Alimentação:

A Campanha de Merenda Escolar que a Comissão Nacional de Alimentação pretende levar a efeito por todo o correr do próximo ano, se para tanto lhe forem concedidos os meios necessários, merece a cordial acolhida daqueles a quem cabe maior parcela de responsabilidade no zelo pelo bem-estar e a saúde do povo brasileiro. E é de esperar-se que estes não lhe faltem, não apenas apoiando-a com formal aquiescência burocrática, mas concedendo-lhe em tempo oportuno, e no exato montante do solicitado, os necessários recursos financeiros [...]. (grifo do autor)

Em 1954, a Comissão Nacional de Alimentação foi a única responsável pela implementação do programa e a partir do ano de 1955, o Ministério da Educação e Cultura assumiu também essa responsabilidade, sendo que o programa passou a ser denominado Campanha de Merenda Escolar (CME).

Para garantir o funcionamento do programa, Arruda e Almeida (2005, p. 96) destacam que “o fornecimento de leite em pó era feito pelo Governo Norte-Americano, por meio de convênio firmado entre o MEC e o Fundo Internacional de Socorro a Infância (FISI), visando à **doação dos excedentes** da produção norte-americana para as nações ‘carentes’” (grifo das autoras).

Ainda, segundo as autoras, uma explicação que poderá nos fazer compreender por que os Estados Unidos da América propuseram essas doações, para além da ajuda solidária e da oportunidade de escoamento dos excedentes, estaria no fato de os Estados Unidos ligarem permanentemente as suas contribuições aos necessitados, ao reforço de sua influência política sobre os outros governos e à expansão de seus próprios mercados comerciais.

Dessa forma, podemos considerar que, no período de implantação da política de alimentação escolar, já havia uma forte relação entre os interesses de mercado e o desenvolvimento do Programa.

Nessa perspectiva, concordamos com Pereira (1999) quando destaca que o mercado é uma instituição econômica criada pela sociedade que coordena as ações relacionadas à produção de bens e serviços de indivíduos ou empresas. Diante disso, podemos dizer que, provavelmente, os interesses de mercado

delinearam o caminho percorrido pelo PNAE, principalmente, no que se refere às modalidades de gestão assumidas pelo Programa durante toda a sua história.

Uma explicação para essa afirmação pode ser encontrada no estudo de Arretche (2000) que destacou que, na modalidade de gestão centralizada do Programa, havia um monopólio na oferta de alimentos por parte de um pequeno número de fornecedores de formulados⁷ que se concentravam no sul do País.

Vale lembrar que os custos relativos ao transporte do leite em pó, desde a saída do produto dos Estados Unidos da América até a chegada ao Brasil, foram pagos pelo governo brasileiro e, segundo Coimbra (1982), as despesas com relação à implementação do programa foram pagas com recursos do Governo Federal, Estados e Municípios.

A cláusula segunda do convênio entre MEC e FISI estabelecida em seu item 'a', mostra que:

O fornecimento de leite em pó desnatado, recebido através do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), exclusivo para uso na merenda escolar, ao preço de Cr\$ 1,60 corresponde ao transporte de Nova York a Belém (COIMBRA, 1982, p. 369).

De acordo com Arruda; Almeida (2005) o convênio entre MEC e FISI atendeu à merenda escolar no período de 1954 a 1960. Considerando que o produto não era suficiente para atender às regiões não contempladas pelo programa, o Governo Brasileiro assinou contrato com a Commodity Credit Corporation (CCC), uma autarquia do Ministério da Agricultura Americano que tinha como finalidade garantir preços para diversos produtos primários, mas que não fazia doações ao Governo Brasileiro como o FISI.

A assinatura do referido contrato tinha como objetivo possibilitar ampliação do Programa para outras regiões com oferecimento do leite em pó fornecido pelo FISI e também de outros alimentos formulados adquiridos da CCC.

⁷ Formulados são alimentos que resultam de processos industriais que misturam ingredientes de várias origens. Pipitone (1997).

Talvez, esse fato venha confirmar o pensamento de Arruda e Almeida (2005) de que haveria outros interesses por parte do Governo Americano que não fosse apenas a ajuda solidária e a oportunidade de escoamento dos excedentes da produção, mas sim, o reforço de sua influência política sobre os outros governos e o interesse em expandir seus mercados comerciais.

Mais uma vez percebemos a lógica do mercado presente em ações que orientaram o desenvolvimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar em nosso país, nesse sentido concordamos com Przeworsky (1995, p.31) quando diz que o “mercado é simplesmente um mecanismo superior para a revelação de preferências soberanas”.

Em 31 de março de 1955, foi assinado o Decreto nº 37.106 (BRASIL, 1955), que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação. Na ocasião, foram celebrados convênios diretamente com o FISI e outros organismos internacionais.

De acordo com o referido decreto, a partir dos artigos 2º, 3º e 4º, ficou estabelecido que;

Art. 2º Cabe à Campanha de Merenda Escolar, dando cumprimento ao que dispõe o item 3º, alínea *b*, do art. 2º do Regimento aprovado pelo Decreto nº. 34.078, de 6 de outubro de 1953:

a) incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinam proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar, dando-lhe assistência técnica e financeira;

b) estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares, destinados a seu preparo;

c) promover medidas para aquisição desses produtos nas fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais, inclusive obter facilidades cambiais e de transportes, para sua cessão a preços mais acessíveis.

Art. 3º A ação da campanha se estende a todo território e será realizada, ou diretamente através da criação de cantinas escolares, ou mediante convênios a serem firmados com entidades públicas ou particulares.

Art. 4º Os encargos da Campanha serão atendidos com os recursos orçamentários específicos.

No que tange essencialmente ao PNAE, conforme o entendimento atual cabe ressaltar que, de acordo com Arretche (2000), o PNAE é o mais antigo programa de suplementação alimentar do país. Foi desenvolvido a partir de 1954, sob responsabilidade da CNA. Já em 1955, ganhou impulso com a criação da Campanha da Merenda Escolar (CME), que no ano seguinte passou a ser denominada de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), uma vez que o atendimento dava cobertura nacional.

O início da década de 60 foi marcado pela redução do fornecimento de leite em pó tanto pelo FISI quanto pela CCC. Arruda; Almeida (2005) chamam a atenção para o fato de que, nesse período, o atendimento às crianças famintas brasileiras se constituía em oportunidade de negócio e comércio internacional.

Diante do exposto, fica caracterizado nos estudos de Arruda; Almeida (2005) a avidez do mercado mediante as necessidades nutricionais dos escolares brasileiros, uma vez que o desenvolvimento Programa se transformou em negócio garantido para a indústria de alimentos.

Cabe destacar que a única modalidade que não desperta a atenção dos grandes fornecedores de alimentos é a escolarizada⁸, pois, nesse formato de gestão, os recursos para o funcionamento do Programa são totalmente descentralizados, sendo repassados para cada unidade de ensino, sob a responsabilidade do diretor e do Conselho Escolar, que podem garantir a participação dos pequenos fornecedores e produtores de alimentos de cada município e com isso aquecer a economia local e também a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar.

Essa total descentralização que acontece com a escolarização do PNAE pode explicar o fato dessa modalidade não ser a preferida dos gestores públicos para o desenvolvimento do Programa e assim justificar a mudança na política do PNAE no Estado para a terceirização, considerando que a escola, na modalidade escolarizada, passa a ter o controle dos recursos financeiros e

⁸ Essa e outras modalidades de gestão já assumidas pelo PNAE serão analisadas no item 2.2 desta dissertação.

autonomia na tomada de decisões referentes ao desenvolvimento dessa política.

Em 1965, a CNME foi reformulada pela criação da Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) através do Decreto nº. 5 6.886/65 (BRASIL, 1965). A CNAE foi responsável pela execução do programa até 1981. Neste ano, o programa passou a ser gerido pelo Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE), criado, pela da Portaria Ministerial nº. 708, de 22/12/1981 (MEC, 1981).

A partir de uma análise do Decreto nº. 56.886/65 (BRASIL, 1965), percebe-se que tal modificação foi efetivada considerando que as atividades da CNME “vinham-se desenvolvendo não só na distribuição de merenda, mas também em âmbito mais amplo de assistência e educação alimentar aos escolares em todo o território nacional”, daí a necessidade da reformulação.

Neste decreto, fica estabelecido, em seus artigos primeiro e segundo que:

Art. 1º Fica modificada para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) a denominação da Campanha Nacional de Merenda Escolar, do Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Cultura, instituída pelo Decreto número 37.106, de 31 de março de 1965 e subsequentes, acrescentando-se às suas finalidades a faculdade de estender seus programas de assistência e educação alimentar às instituições gratuitas de educação pré-primária, supletiva e de grau médio.

Art. 2º Os convênios, acordos, ajustes e demais atos e documentos em que figure a Campanha com a denominação ora modificada continuarão em pleno vigor.

Em 1983 criou-se a FAE⁹ (Fundação de Assistência ao Educando), órgão vinculado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), que tomou as principais iniciativas no sentido da municipalização deste programa de reforço alimentar. Em 1997 a FAE foi extinta e suas funções foram incorporadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que gerencia o programa até os dias atuais. O FNDE é responsável pela normatização, assistência

⁹ Na prática, a FAE era um órgão que gozava de grande autonomia decisória: gerenciava o Programa da Merenda Escolar sem estar de fato subordinada à Secretaria no MEC que respondia pelo Ensino de 1º grau (ARRETCHE, 2000, p. 159).

financeira, coordenação, acompanhamento, monitoramento, cooperação técnica e fiscalização na execução das ações.

O PNAE é antes um programa assistencial de alimentação e nutrição que um programa educacional. Está incluído no que Carvalho (1997) chama de “fatias” assistenciais das políticas sociais. Porém não é operado por um aparato institucional próprio à assistência social, mas dentro de uma estrutura organizacional de gestão dos programas de educação básica e fundamental. Sua esfera de atuação está restrita à população escolar, pois visa a oferta universal de refeições durante os dias letivos¹⁰ a toda rede pública e filantrópica de ensino pré-escolar e fundamental. Além disso, apresenta também objetivos de caráter pedagógico, uma vez que pretende contribuir para a otimização da frequência e do desempenho no processo ensino-aprendizagem (ARRETICHE, 2000, p. 158).

De acordo com a autora, o PNAE ficou caracterizado por ter sido um dos programas mais centralizados da área social e a centralização, como forma de execução do Programa, prevaleceu desde sua criação em 1954 até 1983. A partir daí, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, o PNAE passou a ser gerenciado por organismos estaduais. Mas essa experiência não durou muito em virtude das forças políticas contrárias à descentralização da merenda. Tais forças dificultaram a continuidade do processo de descentralização e, através de pressão política, fizeram com que a gestão da merenda escolar voltasse a ser centralizada e assim permanecesse até 1993.

É preciso destacar que a forma de gestão centralizada significava que 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.

Dentre os principais pontos negativos decorrentes do modelo de gestão centralizada, Arretche (2000) destaca: a) a grande quantidade de alimentos formulados e desidratados em virtude da superioridade desse tipo de alimentos em relação aos alimentos *in natura* no que se refere aos prazos de validade; b) os altos gastos com transporte devido às longas viagens realizadas pelos produtos alimentícios em todo o país; c) a falta de controle por parte do órgão

¹⁰ Houve períodos em que o programa teve como meta fornecer alimentos inclusive no período de férias.

gerenciador; d) a inadequação dos alimentos oferecidos aos hábitos alimentares das crianças; c) a existência de (quase) um monopólio na oferta de alimentos por parte de um pequeno número de fornecedores de formulados que se concentravam no sul do país.

Já nos modelos de gestão descentralizado estadualizado e municipalizado que são, ainda hoje, os mais adotados pelos Estados e Municípios brasileiros, os pontos negativos que merecem destaque são: a) a necessidade, por parte da Prefeitura ou da Secretaria Estadual de Educação, de um maior controle do armazenamento dos produtos alimentícios para não ocasionar desperdício; b) a demanda por uma equipe específica, meios de transporte e espaço físico adequado na Prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação para viabilizar a aquisição, o armazenamento, o controle e a distribuição dos produtos às escolas; e c) a dificuldade de contemplar a compra de alimentos regionais em virtude da diversidade existente principalmente em grandes Estados e Municípios que possuem um grande número de escolas (CHAVES; BRITO 2006).

A falta de administração e controle por parte de muitas Prefeituras e Secretarias Estaduais de Educação na execução do Programa na modalidade de gestão descentralizada estadualizada e municipalizada, no que tange a compra, o armazenamento e a distribuição dos alimentos para as escolas geraram inúmeros problemas que foram amplamente divulgados pela mídia. Dentre esses problemas podemos citar: a expiração dos prazos de validade dos alimentos, causando grandes desperdícios; o atraso na distribuição dos produtos deixando as escolas sem estoque para oferecer a alimentação e; a péssima qualidade de alguns produtos adquiridos, enviados às escolas, para se transformar em refeições servidas aos escolares.

Dessa forma, podemos considerar que o PNAE, durante a maior parte de sua história, ou seja, por quase 40 anos, foi executado através de uma modalidade de gestão centralizada.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) ficou garantido através do estabelecido no artigo 208, inciso VII, o direito à

alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio do programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais, como pode ser observado:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (EC nº. 14/96)

VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

A partir de 1993 começa, de fato, a implementação de uma política de descentralização do programa. Inicia-se aí, o processo de municipalização da merenda escolar apenas nas capitais. Em seguida, foi estendida aos municípios com mais de 50 mil habitantes e, em 1994, a política de municipalização foi ampliada a todos os Municípios que preenchessem as condições estipuladas pela FAE, conforme mostra estudo de Stefanini (1997).

A descentralização dos recursos para execução do programa foi instituída através da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 (BRASIL, 1994), mediante celebração de convênios com os Municípios e com o envolvimento das secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, às quais se delegou competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização.

Da Lei nº 8.913 (BRASIL, 1994) podemos destacar:

Art. 1º Os recursos consignados no orçamento da União, destinados a programas de alimentação escolar em estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino fundamental serão repassados, em parcelas mensais, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 1º O montante dos recursos repassados a cada Estado ao Distrito Federal e a cada Município será diretamente proporcional ao número de matrículas nos sistemas de ensino por eles mantidas.

§ 2º Os recursos destinados a programas de alimentação escolar em estabelecimentos mantidos pela União poderão ser administrados pelos municípios em que esses estabelecimentos se encontram localizados.

Art. 2º Os recursos só serão repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que tenham, em funcionamento, Conselhos de Alimentação Escolar, constituídos por representantes do órgão de administração da educação pública, dos professores, dos pais e

alunos, de trabalhadores, podendo também incluir representantes de outros segmentos da sociedade local.

Art. 3º Cabe ao Conselho de Alimentação Escolar, entre outras, a fiscalização e o controle de aplicação dos recursos destinados à merenda escolar, e a elaboração de seu regimento interno.

De acordo com Arretche (2000, p. 161-162), “a partir de 1995, embora a municipalização continue sendo apresentada como diretriz preferencial para execução do programa passaram a ser incentivadas três modalidades de gestão,” quais sejam: (estadualização, municipalização e escolarização).

O estabelecimento da descentralização veio a se consolidar a partir da edição da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998), em que, além do repasse direto 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.

A partir dessa mudança na execução do PNAE, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passaram a constituir-se como entidades executoras do programa, para as quais o FNDE repassa os recursos a que têm direito para a garantia dessa execução.

O respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo Governo Federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos foram avanços que podemos considerar significativos no desenvolvimento do Programa que passaram a ser assegurados a partir da Medida Provisória nº 2.178 (BRASIL, 2001), (uma das reedições da MP nº. 1.784/98), permitindo, dessa forma, um estímulo ao desenvolvimento da economia local.

Dessa forma, os alimentos naturais como carnes, cereais, frutas e legumes devem ser priorizados tanto do ponto de vista econômico como nutricional, educacional e cultural, procurando sempre respeitar a realidade regional e a tradição alimentar da população atendida.

De acordo com o site do FNDE,

Com esse novo modelo de gestão, a transferência dos recursos financeiros do programa tem ocorrido de forma sistemática e tempestiva, 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 re-programado para o exercício seguinte e ser aplicado, exclusivamente, na aquisição de gêneros alimentícios (FNDE, 2010).

O site destaca ainda que, outra grande conquista foi a instituição, em cada Município brasileiro, do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do programa. Isso se deu a partir de outra reedição da MP nº. 1.784/98, sob o número 1979-19/2000. Assim, os CAEs passaram a ser formados por membros da comunidade, professores, pais de alunos e representantes do poder Executivo e Legislativo, conforme disposto no artigo terceiro da MP nº:1979-19/2000 (BRASIL, 2000).

Art. 3o Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por instrumento legal próprio, no âmbito de suas respectivas jurisdições, um Conselho de Alimentação Escolar - CAE, como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, constituído por sete membros e com a seguinte composição:

I - um representante do Poder Executivo, indicado pelo Chefe desse Poder;

II - um representante do Poder Legislativo, indicado pela Mesa Diretora desse Poder;

III - dois representantes dos professores, indicados pelo respectivo órgão de classe;

IV - dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares;

V - um representante de outro segmento da sociedade local.

O CAE é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo grande importância para tomada de decisões necessárias à execução do Programa desde o recebimento do recurso federal até a distribuição das refeições nas instituições.

Segundo Rocha (2009, s/p), “os conselhos gestores de políticas públicas são instituições criadas com o objetivo de garantir a participação do cidadão no

processo decisório, uma vez que promovem a interação entre cidadãos e gestores públicos”. No caso Estado do Espírito Santo, no que tange a terceirização do Programa, verificamos que a participação dos sujeitos no processo decisório não se efetivou, já que a decisão coube apenas à equipe central da SEDU, deixando de fora os diretores, o CAE e os segmentos que compõem a comunidade escolar.

Sobre esse aspecto, Przeworsky (1994, p. 60) destaca que, em regimes democráticos, “todos os interesses devem estar representados no processo decisório das políticas públicas, mas não se deve permitir que nenhum deles bloqueie unilateralmente sua formulação e concretização”. Ou seja, o autor acredita que para o estabelecimento pleno de uma democracia estável, faz-se necessária a existência de Estados fortes que assegurem o desenvolvimento de políticas eficientes e eficazes, por outro lado, suficientemente fracos no sentido de não administrarem na contramão dos interesses da população.

No que se refere à constituição do CAE, Rocha (2009, s/p) destaca que

Esse conselho aglutina atores diretamente ligados ao tema da alimentação escolar: pais de alunos, professores, representantes do poder executivo e legislativo e a sociedade civil. No entanto, dificilmente os membros do conselho representam uma categoria, na maior parte das vezes eles personificam essa categoria.

Nessa perspectiva, Przeworsky (1994, p. 29) afirma que “as democracias representativas modernas geram resultados que decorrem, predominantemente, de negociações entre líderes e forças políticas e não de um processo universal de representação”.

Para Przeworsky “em todas as democracias modernas, o processo deliberativo e a supervisão cotidiana do governo são bem resguardados da influência das massas” (1994, p. 30).

No que tange ao desenvolvimento das ações por parte dos conselhos no sentido de fortalecer e estruturar esse órgão, Rocha (2009, s/p) destaca que

Na prática, poucos são os conselhos que se empenham em realizar um trabalho de mobilização dos pais de alunos e professores em prol da alimentação escolar. As reuniões raras vezes são publicizadas, menos ainda o resultado das mesmas. Poucas vezes são realizadas assembleias entre os segmentos representados para eleger os seus representantes os quais são indicados e acabam sendo

reconduzidos ao cargo várias vezes por dificuldade de obter a adesão de novas pessoas.

A autora (2009, s/p) acrescenta que “é preciso que os conselhos invistam em meios alternativos e viáveis de publicizar a sua atuação e as informações relevantes sobre a política pública em questão a fim de que mais setores da população possam estar atentos ao tema”.

Nesse sentido, acreditamos que o fortalecimento dos conselhos é fundamental para a garantia do exercício da democracia e que a participação é vital nesse processo.

Sendo assim, concordamos com Lima (2003, p. 73) quando descreve que

Enquanto instrumento privilegiado da democracia, a participação representa uma forma de limitar certos tipos de poder e de superar certas formas de governo, garantindo a expressão de diferentes interesses e projetos com circulação na organização e a sua concorrência democrática em termos de influência no processo de tomada de decisões.

Diante disso, fica a nossa advertência para a necessidade de que os sujeitos envolvidos com processo educacional se envolvam, participem, promovam e fortaleçam os mecanismos de participação existentes em nossa sociedade, com o objetivo de impedir mandos e desmandos de governos autoritários que agem de acordo com seus próprios interesses ou de acordo com os interesses de mercado e, assim, possam contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para os interesses da sociedade.

Nesse sentido, Belik; Chaim (2009, s/p) destacam que

Existem municípios em que a participação dos conselheiros foi determinante para redirecionar os rumos da administração pública. Em alguns casos, o Conselho conseguiu barrar o processo de terceirização da alimentação escolar, exigir a contratação de nutricionista para atender ao Programa e assegurar a participação dos conselheiros nos processos de licitação e acompanhamento da aceitação do cardápio pelos alunos.

Interessante é que uma das críticas feitas pela SEDU ao modelo escolarizado desenvolvido no Estado foi justamente a falta de acompanhamento por nutricionistas, principalmente no que se refere ao processo de preparação dos alimentos, uma vez que, nesse modelo de gestão, as poucas nutricionistas contratadas trabalhavam dentro da Secretaria de Educação e não havia número suficiente para fazer o atendimento às escolas.

Diante desse contexto, cabe-nos perguntar, a contratação desses profissionais não seria responsabilidade do Estado independente do modelo de gestão adotado para gerenciamento do PNAE? Por que na modalidade terceirizada, preferida pela SEDU para o desenvolvimento do Programa, a contratação de nutricionistas foi prevista no contrato assinado com a empresa para o atendimento às unidades de ensino?

Com a intenção de revelar as inúmeras responsabilidades assumidas pelos conselheiros, apresentamos a seguir as atribuições do CAE:

- Acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º da Lei nº. 11.947/2009;

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

- Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;
- Zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas e quanto à aceitabilidade dos cardápios oferecidos;
- Receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.
- Orientar sobre o armazenamento dos gêneros alimentícios, seja em depósitos da Entidade Executora e/ou das escolas;
- Comunicar à Entidade Executora a ocorrência de irregularidades em relação aos gêneros alimentícios, tais como: vencimento do prazo de validade, deterioração, desvios e furtos, dentre outros, para que sejam tomadas as devidas providências;
- Divulgar em locais públicos os recursos financeiros do PNAE transferidos à Entidade Executora;
- Acompanhar a execução físico-financeira do Programa, zelando pela sua melhor aplicabilidade;
- Comunicar ao FNDE e ao Ministério Público Federal qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE;

No que tange as atribuições estabelecidas ao Conselho de Alimentação Escolar, queremos ressaltar que, no Estado, será muito difícil que os conselheiros consigam dar conta de tamanha responsabilidade considerando que existe apenas um Conselho nessa esfera de governo. Se tomarmos como exemplo o Estado do Espírito Santo, que possui um total de 574 unidades escolares distribuídas em um quantitativo de 78 Municípios, se os conselheiros decidissem visitar uma unidade escolar a cada dia previsto como letivo no calendário escolar, que é constituído de 200 dias letivos, o tempo que os conselheiros levariam para visitar todas as escolas ficaria próximo de três anos, ou seja, superior ao tempo de mandato dos conselheiros que é de 2 anos.

Sobre esse aspecto, o presidente do CAE afirmou que

Se a gente olhar pelo modo matemático, você tem 12 conselheiros para fiscalizar 574 escolas. Nós utilizamos um modelo similar ao que é utilizado para a realização de uma pesquisa para Presidente da República, onde você tem 70 milhões de votantes e a pesquisa vai entrevistar entre 2.800 a 3.000 pessoas. A gente tem um instrumento muito interessante, que é o e-mail dos conselheiros em que qualquer pessoa que participe da “cadeia”, do aluno ao funcionário da cozinha pode se manifestar e essa é uma poderosa ferramenta que tem orientado as nossas ações.

Uma sugestão que apresentamos para potencializar o trabalho dos Conselhos Estaduais de Alimentação Escolar, no sentido de permitir maior controle no desenvolvimento do PNAE em todo o País, considerando a forma como está constituído nos Estados brasileiros e ainda, o que foi dito pelo presidente do CAE, para que este Órgão dê conta de tantas atribuições, seria a criação de conselhos estaduais em âmbito municipal ou o estabelecimento de um trabalho de parceria com os conselhos municipais já existentes. Pois, de acordo Rocha (2009)

Na ausência desse controle pela sociedade, os gestores públicos do local passam a exercê-lo e o fazem de maneira a atender aos seus interesses. Dessa forma o conselho, na maior parte das vezes, apenas reproduz as velhas práticas e vícios da política. Não conseguem cumprir minimamente o seu papel e são utilizados para auto-promoção e até mesmo para trampolim político.

Diante desse contexto é importante chamar a atenção dos gestores públicos e da sociedade em geral para a importância da criação e fortalecimento de conselhos gestores que possam contribuir para a formulação, execução e desenvolvimento de políticas públicas de interesse da população.

Ainda mais levando em conta o novo formato do Programa que em 2009, a partir da sanção da Lei nº. 11.947 (BRASIL, 2009), garantiu a extensão do mesmo para toda a rede pública de educação básica e de jovens e adultos, e assegurou que 30% dos repasses do FNDE fossem investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar.

Além disso, é importante destacar que a Emenda Constitucional nº. 59/2009 (BRASIL, 2009) altera o inciso VII do Art. 208, passando a vigorar com a seguinte redação, “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar,

transporte, alimentação e assistência à saúde”. Dessa forma, o PNAE passa a oferecer alimentação a todos os alunos matriculados na educação infantil, ensino fundamental, ensino médio nos sistemas de ensino público do país. A seguir, apresentamos, no contexto mundial, informações sobre os primeiros registros envolvendo a alimentação escolar e sua relação com o PNAE.

2.1 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO CENÁRIO MUNDIAL E SUA RELAÇÃO COM O PNAE

De acordo com Nogueira (2005), os primeiros programas de alimentação no cenário mundial de que se tem notícia datam de 1853. A iniciativa para o desenvolvimento de programas dessa natureza foi da igreja e de grupos voluntariados em virtude da fome e desnutrição das crianças carentes. Segundo a autora, a partir dessa iniciativa o poder público começa, aos poucos, a contribuir com o planejamento e a execução desses programas.

No Brasil, segundo Turpin (2008, p. 1), os primeiros registros sobre a alimentação escolar datam do final do século XIX, quando

Em 1867 foram instituídos as Caixas Escolares, segundo modelo do poder central, financiadas e operacionalizadas pela sociedade civil e associações filantrópicas. Estas, hoje também conhecidas como Associações de Pais e Mestres, forneciam a “sopa escolar” que era preparada nas residências das famílias e transportada até as escolas.

Segundo a autora, a intenção desta ação era possibilitar que os escolares, que muitas vezes iam para a escola sem antes se alimentar, tivessem essa oportunidade através da oferta da sopa.

De acordo com Stefanini (1997, p. 21), “na França, a convenção de 1793 aprovou o princípio das inspeções médicas nas escolas, mas não se tomou nenhuma atitude nesse sentido, até o séc. XIX. Essa medida somente foi instalada em 1879”. Segundo a autora, “os primeiros serviços médicos nas escolas da Europa foram instituídos em Bruxelas (1874), Suécia (1878) e Inglaterra, em 1907”.

A autora salienta que, em 1908, com a intenção de melhorar a qualidade da alimentação de crianças que apresentavam sintomas de desnutrição, iniciou-se

um movimento em Nova York em favor da alimentação escolar e que “em 1935, a *Corporação Federal das Mercadorias Excedentes*, aproveita a existência do programa de merenda para reduzir os excedentes agrícolas. Ao fim de 1938, quarenta e cinco estados americanos participavam do programa de distribuição de merenda escolar” (1997, p. 21).

Chaves; Brito (2006) informam que após a oficialização da alimentação escolar brasileira por parte do governo, já no decorrer da década de 50, o desenvolvimento do programa de alimentação escolar só foi viabilizado em virtude das doações internacionais.

As autoras destacam também que, gradativamente, o Programa passou a ser mantido com recursos nacionais e “assim, a alimentação escolar foi crescendo e desfruta de ser modelo de uma política pública em vários países¹¹, como o Haiti e alguns países da América Latina e África” (CHAVES; BRITO, 2006, p. 76).

Cabe ressaltar ainda que segundo Chaves; Brito (2006, p. 76)

Foram também acordados entre o Brasil, [...] e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) uma cooperação para identificar, elaborar e implementar projetos baseados no PNAE em países que solicitem essa ajuda tanto do programa como da FAO. Foi iniciado em 2006, a fase de elaboração de propostas de implantação no Haiti, e no continente Africano os países Angola, Cabo Verde e Moçambique, sendo esses últimos de língua portuguesa.

No Brasil, o surgimento do programa de alimentação escolar acontece de forma muito semelhante ao surgimento desses programas no cenário mundial e se fortalece com a criação de caixas escolares, com as doações norte-americanas realizadas em virtude do interesse e da necessidade do escoamento dos excedentes da produção agrícola dos Estados Unidos. A partir daí, o PNAE começa a se estruturar com o estabelecimento de uma legislação e completa 56 anos de existência como um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, com atendimento universalizado, chegando à

¹¹ No item 2.1.1 deste projeto apresentamos uma breve descrição do desenvolvimento de programas de alimentação escolar em países da América Latina.

primeira década do século XXI, servindo de exemplo para vários países da América Latina e da África.

Durante a maior parte de sua história, o PNAE foi desenvolvido de forma centralizada. Essa não foi uma característica só do PNAE, pois Fiori (1995 apud Peroni, 2003, p. 39), ao descrever sobre os ciclos de descentralização e centralização destaca que “da Primeira Guerra Mundial até os anos 1970/1980, o período foi marcado pela centralização do poder, com ampliação do papel econômico do Estado, tanto na regulação quanto na condução da acumulação, o que resultou na ampliação da burocracia e na gestão autoritária da máquina central”.

O PNAE só passou a experimentar formas de gestão descentralizadas (estadualizada, municipalizada, escolarizada, terceirizada e compartilhada), a partir da abertura política do País. É muito provável que o longo período histórico de regimes autoritários e centralizadores vivenciados pela sociedade brasileira tenha influenciado nas formas de gestão do Programa desde a sua criação, isso talvez justifique esse extenso período de centralização na sua execução.

A centralização sempre esteve presente na história política do Brasil, exemplo disso foi a colonização/exploração da colônia, a escravização dos negros, a ditadura militar, dentre outros fatos que marcaram a nossa história. Ao vivenciar esses regimes a sociedade experimentou longos períodos de autoritarismo e de centralização do poder em que as políticas públicas foram desenvolvidas para atender aos interesses de uma minoria.

Peroni (2003, p. 38) destaca que uma característica marcante da constituição do Estado brasileiro foi que “as relações sociais de exploração, historicamente, deram-se via coerção violenta, mas também via “ideologia do favor” de forma dissimulada e manipuladora”.

Segundo a autora “essas marcas na nossa história são parte constitutiva das relações políticas que ainda hoje se estabelecem no Brasil” que ainda exercem

forte influência no desenvolvimento políticas públicas para a sociedade, principalmente no que se refere aos processos de descentralização.

O fim da ditadura e a seguir a promulgação da Constituição Federal de 1988 podem ser considerados como divisores de águas dos processos de centralização/descentralização do país, pois em seu Art. 18, fica estabelecido que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988) a partir daí os processos de democratização do país começam de fato a se institucionalizar.

Assim podemos considerar que no caso do PNAE houve uma relação entre o processo de redemocratização e descentralização, uma vez que o PNAE só assumiu formas de gestão descentralizadas a partir do estabelecimento do regime democrático no Brasil. Apresentamos no próximo item modelos de desenvolvimento de programas de alimentação escolar em países da América Latina, com a finalidade de estabelecer um paralelo com o PNAE.

2.1.1 Programas de Alimentação Escolar na América Latina e o PNAE

O PNAE, mais conhecido como Programa de Merenda Escolar, é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE¹²) e visa a transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com a finalidade de suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos. Esse programa é considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar do mundo e é desenvolvido através de um atendimento universalizado.

¹² O FNDE é uma autarquia do Ministério da Educação (MEC) responsável pela normatização, coordenação, monitoramento, transferência dos recursos, execução do PNAE, assim como, do Programa Nacional do Livro Didático, do Programa Dinheiro Direto na Escola, do Programa Nacional de Saúde do Escolar, dos programas de Transporte Escolar, do FUNDESCOLA, do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (PROMED) e o Programa Escola Aberta.

De acordo Chaves; Brito (2006, p. 25).

O Programa é universal, pois beneficia todos os estudantes inseridos no PNAE, independente da condição social, raça, cor, etnia e religião. Entre os países da América Latina, apenas o Brasil e o Uruguai desenvolvem programas universais de alimentação escolar, os demais países desenvolvem programas focalizados, ou seja, para um grupo específico.

Com o objetivo de afirmar a dimensão e a universalização do programa de alimentação desenvolvido no Brasil, traremos a seguir informações a respeito de programas de alimentação escolar em vários países da América Latina. Abreu (1995) destaca que os países latino-americanos; Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, Nicarágua, Peru, República Dominicana e Venezuela desenvolvem programas de alimentação escolar de maneira focalizada.

Entre os países que possuem programas focalizados, a Argentina e o Chile desenvolveram sofisticados modelos de focalização de abrangência nacional, enquanto nas outras nações observadas predomina a utilização de regiões como critério de focalização (regiões mais pobres do país e/ ou meio rural), sendo que em alguns casos combina-se a aplicação de critérios regionais com indicadores sociais (ABREU, 1995, p. 26).

O quadro a seguir nos dá uma idéia geral dos critérios utilizados pelos países latino-americanos quanto à execução de seus programas de alimentação escolar de forma focalizada.

Quadro 02: Alimentação Escolar na América Latina¹³

PAÍS	CRITÉRIOS PARA DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE FORMA FOCALIZADA
Argentina	Após avaliação do programa de “comedores” escolares realizado há dez anos, o governo nacional encaminhou a construção de um índice para determinar a necessidade de assistência por área ou departamento, combinando indicadores como: escolares que habitam lares pobres, escolaridade do chefe de família, tipo de habitação, crianças do primeiro ano de escolarização com baixa estatura. Com esse índice, determina-se a proporção da matrícula – traduzida num certo número de refeições – que precisa de assistência alimentar em cada região e estabelecimento de ensino.
Bolívia	Cerca 300 mil crianças entre 7 e 14 anos são atendidas com refeições servidas nas escolas, em população em idade escolar, aproximadamente 1,5 milhão, dos quais cerca de um milhão vive em situação de risco. Hoje estão sendo atendidas, portanto, 30% das crianças que necessitam de assistência alimentar, fundamentalmente no meio rural.
Chile	No Chile, 35,16% dos estudantes matriculados nas escolas municipais e particulares subvencionadas pelo Estado, de ensino básico e médio, recebem alimentação escolar do poder público. O governo nacional desenvolveu um modelo de focalização para determinar o número de refeições a ser oferecido em cada estabelecimento de ensino. Na escola, é o professor quem designa os alunos que devem receber esse benefício. Na educação básica, através de informações coletadas pelo professor, é considerada uma série de variáveis relacionadas com o nível socioeconômico dos escolares, idade, antropometria, educação das mães e necessidade de alimentação estimada pelo professor. Como consequência, a alimentação escolar é servida em todo território nacional, e 80% de seus recursos são direcionados para 40% dos alunos beneficiados e avaliados como os mais necessitados. Como meta, o governo aponta como necessidade uma cobertura de 40% do número total de matrículas no ensino básico e médio, em lugar dos atuais 35,16%.
Colômbia	Para receberem alimentação escolar, as crianças com idade de 7 a 14 anos matriculadas nas escolas primárias oficiais – rurais, urbanas e indígenas – são identificadas a partir dos seguintes critérios de seleção: pertencer a famílias com condições básicas insatisfatórias e em situação de miséria, apresentar deterioração no estado nutricional e residir distante da escola.
Equador	A alimentação escolar é servida nas escolas rurais e urbano-marginais, pois a falta de recursos impede a ampliação do programa para a zona urbana em geral, onde também há desnutrição infantil, sendo hoje atendidas 450 mil crianças equatorianas na zona de pobreza crítica, de três regiões do país correspondentes a 20 províncias.

¹³ Informações publicadas em 1995.

Guatemala	Em 1995, foram distribuídas 1,5 milhão de galletas (bolachas) diariamente para alunos da escola pré-primária e primária. Nas áreas mais pobres, distribui-se também leite, o que beneficia 622 mil escolares. Para 1996, estava programada a distribuição de leite para 1,5 milhão de crianças.
Nicarágua	A partir de 1994, começou a atender as 450 mil crianças dos níveis pré-escolar, 1º e 2º anos do ensino primário de todas as escolas públicas do país, em uma matrícula do primário de 850 mil alunos, sendo 780 mil em escolas públicas. Assim, esse atendimento corresponde a 58% da cobertura em relação à matrícula no ensino público primário. Em municípios com situação crítica, está previsto, em caráter temporário, o oferecimento de um desayuno (primeira refeição do dia) escolar; para 1996, esse benefício estava previsto para 6.600 crianças.
Peru	Os programas de assistência alimentar atendem pouco mais de 60% dos escolares. A focalização ocorre por áreas geográficas: as diferentes regiões do país classificadas como muito pobres, pobres, regulares e aceitáveis. Em 1995/1997, foi desenvolvido um projeto através do qual se oferece uma merenda pela manhã, servida o mais cedo possível, a escolares dos três departamentos considerados economicamente os mais pobres nas zonas altoandinas do Peru. Nos departamentos, as províncias e os distritos são selecionados a partir dos indicadores de estatura dos escolares e de necessidades básicas insatisfeitas das famílias, e as escolas atendidas nesse projeto são as da zona rural.
República Dominicana	A alimentação escolar beneficia 200 mil das cerca 600 mil crianças que vivem abaixo da pobreza em todo país. Desses, 100 mil são alunos das escolas básicas urbanas, correspondendo a 16% da matrícula nessas escolas. Os outros 100 mil escolares beneficiados pelo programa residem na fronteira com Haiti, região com os piores indicadores do país, e correspondem a 48% do total de 209 mil escolares aí existentes.
Venezuela	Desenvolvem-se diferentes atividades através das quais se distribuem aos estudantes um copo de leite ou uma merenda ou um almoço, servido nos “comedores” escolares. O copo de leite é oferecido a um percentual de 78% dos pré-escolares e escolares. Já a merenda é servida para 13% dos pré-escolares e 19% dos escolares, de acordo com seu estado nutricional e/ou condições socioeconômicas, privilegiando-se as áreas rurais. Em 1989, cerca de 300 mil crianças entre 7 e 14 anos em áreas de população pobre foram beneficiadas com o almoço. Os beneficiários desse subprograma, que correspondem a aproximadamente 10% da matrícula, são selecionados por apresentarem certo grau de desnutrição ou por viverem distantes da escola ou em baixas condições socioeconômicas.

Fonte: Em aberto, Brasília, ano 15, n.67, jul./set. 1995.

Com relação ao Brasil e Uruguai, como já afirmamos, estes são os dois únicos países da América Latina que desenvolvem programas de alimentação escolar de maneira universalizada. Sobre esse aspecto, Abreu (1995, p. 23) destaca que,

[...] no Uruguai, nas escolas rurais, todas as crianças recebem almoço diário; nas escolas especiais, com oito horas diárias de jornada escolar, todos os alunos recebem desayuno, almoço e merenda; nas escolas urbanas, o almoço é servido de acordo com a livre demanda. Para definir a dotação de recursos financeiros para o programa, é realizado um levantamento para identificar o número de crianças que demandam a alimentação escolar. Em 1988, foram servidas cerca de 126 mil refeições diárias em todo o país, o que corresponde a um beneficiário em cada três escolares.

Já no Brasil, o PNAE oferece alimentação aos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, inclusive as modalidades de educação de jovens e adultos, indígenas e quilombolas) matriculados em escolas públicas e filantrópicas.

Passados 15 anos da publicação dos critérios utilizados para execução de programas de alimentação escolar em países da América Latina, explicitados no quadro 02, os estudos de Belik; Souza (2009) nos permite tecer alguns comentários a respeito das mudanças ocorridas na execução de programas de alimentação escolar em alguns desses países, dentre as quais destacamos: o Chile, o Uruguai e o Brasil.

Em relação ao Chile, o caso é bastante curioso, o programa era desenvolvido de forma focalizada e ficava sob a responsabilidade do professor, a partir dos critérios estabelecidos, a decisão de designar quais os escolares iriam receber os benefícios. Atualmente, isto não acontece pois agora o programa é universal, mas as crianças só têm acesso à alimentação escolar a partir de um cadastro preenchido pela assistência social comprovando que a família é pobre - o que na prática transforma o programa em focalizado. Muitas famílias são pobres, mas elas acabam optando por não se declararem pobres para não estigmatizar os seus filhos na escola.

Já em relação ao Uruguai, país que desenvolvia o programa de forma universalizada aconteceu o contrário. Os estudos de Belik; Souza (2009)

demonstram que o programa está sendo desenvolvido de maneira focalizada, atendendo um total de 405.000 alunos.

O estudo permitiu também uma comparação entre os valores diários investidos na alimentação escolar nesses países. Quanto à análise desses dados queremos chamar a atenção para o fato de que o Brasil, país com economia considerada desenvolvida, o FNDE investia cerca de U\$ 0,12 dia/aluno, praticamente, o mesmo valor investido por Equador U\$ 0,12 e Peru U\$ 0,13, países que apresentam uma economia com grande vulnerabilidade e dependência externa.

No Uruguai, o custo diário com aluno na alimentação escolar é 3,25 vezes maior que no Brasil, U\$ 0,39 e no Chile a diferença é ainda maior, passando para 4,17 vezes, o que corresponde a um investimento de U\$ 0,50 por aluno/dia.

O quadro 03 nos permite verificar os investimentos realizados para atender ao PNAE e também o quantitativo de alunos beneficiados nos últimos 15 anos em todo o país.

Quadro 03: Recursos Financeiros e Quantitativos de Alunos Atendidos Anualmente Pelo Programa no Brasil

Ano	Recursos financeiros(em milhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1.025	37,8
2005	1.266	36,4
2006	1.500	36,3
2007	1.520	35,7
2008	1.490	34,6
2009	2.013	47,0
2010	3.034	45,6

Fonte: (FNDE, 2010).

Os dados acima revelam que o FNDE libera recursos para atender ao Programa de acordo com o número total de matrículas e considera, para efeito de dados estatísticos, que todos esses alunos são atendidos diariamente, o que não acontece na prática.

Percebemos ainda, a partir das informações contidas no quadro 03, que no período de 1995 até 2010 houve um aumento de aproximadamente 37% no número de alunos atendidos (matriculados), enquanto que no mesmo período os valores repassados em reais aumentaram numa proporção muito maior, ou seja, 514 %.

Queremos ressaltar que o caráter universal do programa de alimentação desenvolvido no Brasil e no Uruguai não implica atendimento a todos os alunos da rede pública de ensino, pois a garantia da oferta não assegura a utilização desse serviço por parte de todos os alunos matriculados.

Segundo Abreu (1995, p. 23)

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

No Estado do Espírito Santo, segundo a Gerente de Apoio Escolar, essa situação também era desconhecida uma vez que, na gestão escolarizada a SEDU repassava os recursos financeiros para os Conselhos de Escolas considerando o número total de matrículas, como faz o FNDE em todo o país, independente do quantitativo de alunos que utilizam o serviço de alimentação escolar. Com a terceirização, a SEDU passou a ter um controle do processo de oferta da merenda escolar através de um sistema de monitoramento diário que foi implantado em todas as escolas.

Em conformidade com os dados apresentados sobre o fato da importância do Programa desenvolvido no Brasil, vale citar informações divulgadas pelo Site do FNDE, que afirmam que

‘O PNAE, hoje, é exemplo de programa de sucesso na alimentação escolar para os principais organismos internacionais. Temos sido procurados para apresentá-lo em várias partes do mundo e recebido comitivas de diversos países desenvolvidos interessados em ver de perto a experiência brasileira’, afirma o diretor de Ações Educacionais do FNDE, Daniel Balaban. [...]. O Ministério da Educação estuda a assinatura de um acordo com o governo da Argentina pelo qual seriam levadas experiências positivas da merenda escolar para cidades vizinhas de fronteira. Além disso, o governo brasileiro está discutindo um acordo com a Bolívia, para cooperação na implantação de um programa de alimentação escolar naquele país (FNDE, 2010).

O PNAE tem caráter complementar e está amparado pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 208, incisos IV e VII. Para fazer parte do Programa, Estados, Municípios e o Distrito Federal precisam obedecer a

alguns critérios de participação dentre os quais podemos citar: a) aplicação dos recursos recebidos exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios; b) instituição de um conselho de alimentação escolar (CAE), como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento; c) prestação de contas dos recursos recebidos e; d) cumprimento das normas estabelecidas pelo FNDE na aplicação dos recursos.

Existem outros órgãos e entidades que também têm responsabilidades na execução do PNAE, como: o Ministério Público da União que é o órgão responsável pela apuração de denúncias em parceria com o FNDE; o Tribunal de Contas da União e a Secretaria Federal de Controle Interno que atuam como fiscalizadores externos; e, o Conselho Federal de Nutricionistas responsáveis pela fiscalização do exercício do nutricionista, inclusive na alimentação escolar.

O repasse dos recursos é feito mediante abertura de contas, pelo FNDE, para cada Estado, Município, Distrito Federal e escolas federais, para as quais o dinheiro é transferido mensalmente, dividido em dez parcelas, equivalentes ao período de vinte dias letivos cada, totalizando, ao final, um repasse correspondente a 200 dias letivos.

Chaves; Brito (2006, p. 20) destacam que

O valor repassado é baseado no censo escolar do ano anterior. O censo informa ao FNDE o número de estudantes matriculados na creche, pré-escola, ensino fundamental, escolas filantrópicas e, também, os estudantes das escolas quilombolas e indígenas. A partir desses dados é calculado quanto cada estado, município e o Distrito Federal deverão receber por estudante matriculado.

Cabe ressaltar que os alunos matriculados no ensino médio passaram a ter direito a utilizar os serviços de alimentação ofertados nas instituições públicas de ensino a partir da promulgação da Lei nº.11.947/2009 (BRASIL, 2009), que dispõe sobre a alimentação escolar e da EC 59/2009 (BRASIL, 2009a).

Conforme disposto no artigo 7º da Lei nº.11.947/2009 (BRASIL, 2009) e no artigo 7º da Resolução nº. 38/2009 (FNDE, 2009), que regulamenta alguns itens da lei, os Estados poderão transferir a seus Municípios a responsabilidade

pelo atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas respectivas áreas de jurisdição e, nesse caso, autorizar o repasse de recursos do FNDE, referentes a esses estudantes diretamente ao município. Ou seja, os municípios não são obrigados a fornecer alimentação escolar para os alunos da rede estadual e somente com um acordo entre as duas partes pode ser realizada a delegação do atendimento dos estudantes da rede estadual aos municípios.

Em relação aos valores repassados pelo FNDE, Chaves; Brito (2006, p. 20) destacam que no ano de 2006, foram repassados à entidades executoras e às escolas federais por aluno/dia letivo a quantia de:

R\$ 0,22 (vinte e dois centavos) para estudantes matriculados nas creches, pré-escolas e ensino fundamental;

R\$ 0,44 (quarenta e quatro centavos) para estudantes matriculados em escolas indígenas e escolas localizadas em áreas de quilombos.

A diferença dos valores repassados aos estudantes matriculados em escolas indígenas e quilombolas, segundo as autoras (2006, p. 27) acontece a partir da observação de algumas características, dentre as quais destacamos:

- essas crianças possuem hábitos alimentares diferentes das que moram na cidade;
- apresentam hábitos culturais distintos, os quais refletem na forma de se alimentarem;
- são crianças que apresentam maior índice de desnutrição;
- É uma população que se encontra em situação de insegurança alimentar que corre riscos de não ter alimentos todos os dias e, às vezes, a alimentação escolar é a única refeição completa do dia;

A partir de 2010, o valor repassado pelo FNDE a Estados e Municípios foi reajustado para R\$ 0,30 por dia para cada aluno matriculado em turmas de pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. As creches e as escolas indígenas e quilombolas passam a receber R\$ 0,60. Por fim, as escolas que oferecem ensino integral por meio do programa “Mais Educação” terão R\$ 0,90 por dia. O orçamento do programa para 2010 foi de R\$ 3 bilhões, para beneficiar cerca de 45,6 milhões de estudantes.

Vale lembrar que o FNDE não tem um controle do quantitativo de alunos que fazem uso do serviço de alimentação escolar oferecido nas escolas públicas de todo o país e que essa previsão de atendimento a cerca de 45,6 milhões de alunos para o ano de 2010 é feita com base na oferta ao número total de matrículas, independente se o aluno merenda ou não.

Entende-se por entidades executoras as Secretarias Estaduais de Educação localizadas nos Estados e no Distrito Federal, as prefeituras municipais e, também as escolas federais.

As Secretarias Estaduais de Educação têm a responsabilidade de atender as escolas indígenas e quilombolas de sua jurisdição, além das escolas públicas e filantrópicas estaduais e as do Distrito Federal. Já as Prefeituras Municipais ficam com a responsabilidade do atendimento às escolas públicas municipais, escolas filantrópicas, quilombolas e indígenas, podendo ainda atender as escolas estaduais, mas para isso, é necessária a autorização da Secretaria Estadual de Educação competente. Já as Escolas Federais, quando fazem opção por oferecer alimentação, os recursos são repassados diretamente a elas.

O PNAE, desde sua criação, assumiu várias formas de gestão até chegar ao modelo terceirizado. Para que possamos ter um entendimento maior desse processo, conceituaremos, a seguir, cada uma das modalidades assumidas no desenvolvimento do Programa no decorrer de sua história.

2.2 MODALIDADES DE GESTÃO DO PNAE

Nos estudos de Arretche (2000), a terceirização não aparece como modalidade de gestão descentralizada, a autora destaca apenas a estadualização, a municipalização e a escolarização como as novas formas de gestão do PNAE. Mas, segundo Nogueira (2005), a terceirização surge no cenário nacional no início da década de 1990 como modalidade administrativa de gestão do Programa de Alimentação Escolar e, segundo a autora,

No Estado de São Paulo, o primeiro município a ter a gestão do Programa de Alimentação Escolar terceirizada foi Sorocaba em 1997. Foi uma iniciativa do Prefeito Municipal com a participação da Secretaria de Educação e Cultura e apoio das Secretarias de Administração e de Negócios Jurídicos. Os técnicos já existentes na Secretaria de Educação participaram na elaboração do processo (NOGUEIRA, 2005, p. 68).

A autora destaca ainda que a Prefeitura Municipal de Indaiatuba publicou, em julho de 1997, edital de licitação para a terceirização do Programa e que essa licitação foi cancelada em seguida por falta de dados concretos relativos ao número de refeições e à diferença de valores a serem pagos pelo município. Tal modalidade só foi implementada a partir de 1999 e continua sendo desenvolvida até hoje.

Em Campinas, de acordo com Nogueira (2005), o início do processo de terceirização também se deu a partir do ano de 1997, sendo iniciado pela Prefeitura Municipal, através da portaria n.º 40.120, publicada no Diário Oficial do Município em 30 de agosto desse ano. Esse modelo de gestão terceirizada prevaleceu até o ano de 2001, quando o Município de Campinas passou a experimentar um novo modelo de gestão do Programa, o compartilhado que acontece a partir de uma parceria entre Secretaria Municipal de Educação e a Central de Abastecimento de Campinas S.A. (CEASA).

De acordo com informações disponíveis no site da CEASA

A alimentação das 362 escolas, municipais e estaduais, e das 150 salas de aulas de jovens e adultos de Campinas é realizada pela Ceasa em parceria com a Secretaria Municipal de Educação. São, em média, 164 mil refeições por dia, com 15 tipos de cardápios que priorizam os alimentos in natura com mais frutas, verduras e legumes. Cerca de 65% dos alimentos comprados são hortifrutis e carnes o que possibilita um aporte nutricional de qualidade.

O investimento no Programa Municipal de Alimentação Escolar aumentou 70% - R\$ 22 milhões (2004), R\$ 37,5 milhões (2008). Entre as melhorias, este aumento garantiu 28,4% mais frutas, verduras e legumes, em 2007, do que em 2006. O Programa tem hoje maior controle de qualidade na aquisição, logística e preparação dos alimentos. Campinas foi pioneira em oferecer fórmula infantil para os bebês que, na impossibilidade de aleitamento materno, é o leite mais adequado (CEASA, 2010).

Segundo Nogueira (2005), não existem dados quantitativos e qualitativos nos níveis estadual e federal dos Municípios que mantêm seus Programas de

Alimentação Escolar sob a forma terceirizada de gestão descentralizada e que, nas 20 cidades que compõem a região metropolitana de Campinas, hoje cinco delas utilizam essa modalidade de gestão: Arthur Nogueira, Indaiatuba, Itatiba, Nova Odessa e Sumaré.

Mas, já no ano seguinte ao da pesquisa realizada por Nogueira (2005), os estudos de Chaves e Brito (2006, p. 43) nos mostram que [...] “a ONG Ação Fome Zero realizou levantamento sobre a alimentação escolar em 582 cidades brasileiras”. De acordo com as autoras esse estudo obteve os seguintes resultados quanto à forma de gestão, preparo, distribuição das refeições, custo médio da alimentação escolar e municípios que possuem nutricionistas:

Forma de gestão: Dos 582 municípios, 499 possuem gestão municipalizada; 47 possuem gestão escolarizada; 24 municípios possuem gestão terceirizada e 36 possuem mais de um tipo de gestão.

Preparo e distribuição das refeições: 523 municípios preparam a alimentação escolar na escola; 37 possuem cozinha central e 22 preparam alimentação na cozinha central e na escola.

Custo médio da alimentação: 377 municípios apresentaram custo médio de alimentação escolar entre R\$ 0,17 e R\$ 0,29. Já os municípios com alimentação terceirizada o custo médio foi de R\$ 1,00.

Nutricionista no município: 471 possuem nutricionista e 111 não possuem.

Os dados acima revelam que na esfera municipal a municipalização é a modalidade de gestão do PNAE preferida pelos gestores públicos para gerir o Programa. Isto pode ser explicado pelo fato de que, nessa modalidade, os recursos repassados pelo Governo Federal ficarem totalmente centralizados nas prefeituras ou Secretarias de Educação dos Municípios, fazendo com que estas instituições se transformem em consumidores potenciais para o mercado de alimentos, sob o comando dos governantes ou representantes por eles indicados, conferindo a estes, grande poder de decisão na relação estabelecida com os fornecedores de produtos alimentícios. Relação esta que pode ser estritamente profissional, mas que também, pode ser estabelecida para atender a seus próprios interesses ou aos interesses do mercado.

Outro dado que precisa ser analisado é que mesmo considerando a importância da temática alimentação e a sua complexidade no que se refere ao processo de armazenamento, preparação e distribuição dos alimentos aos escolares, percebemos que existe um número muito significativo de municípios que não contrata o nutricionista para orientar o desenvolvimento de todo esse trabalho. Temos percebido que, no processo terceirizado, a contratação desse profissional tem sido assegurada através de cláusulas nos contratos, diferente do que tem acontecido no modelo escolarizado, em que Estados e Municípios se eximem dessa responsabilidade.

Isso nos faz pensar que existe um esforço por parte dos Estados e Municípios que adotaram a terceirização, ou que pretendem adotar, de criar uma imagem da terceirização como melhor modalidade de gestão para gerir o Programa. Verificamos que, nesta modalidade, contratam nutricionistas, realizam reformas das cozinhas, compram equipamentos e ainda pagam pela refeição um valor três vezes maior ao praticado no modelo escolarizado. Ou seja, oferecem todo um aporte para a execução do Programa nesse formato de gestão. O que não acontece no modelo escolarizado.

Cabe destacar que, dos modelos descentralizados de gestão, o escolarizado é o que realmente permite maior descentralização dos recursos e das ações do Programa, pois os recursos são repassados para cada unidade de ensino, mediante os Conselhos de Escolas, que assumem a responsabilidade, junto ao diretor, de gerir os recursos do PNAE.

Essa total descentralização pode justificar a resistência por parte dos gestores públicos em adotar ou permanecer com a modalidade escolarizada, como aconteceu no Estado do Espírito Santo, considerando que, este modelo, tira dos gestores públicos a autonomia e o poder de decisão no que se refere à aplicação dos recursos destinados ao desenvolvimento do Programa.

Já os outros modelos descentralizados de gestão do PNAE: o estadualizado, o municipalizado, o terceirizado e o compartilhado os recursos ficam concentrados nos Estados e Municípios, sob o comando dos gestores públicos. Esses modelos de gestão são considerados descentralizados para muitos

pesquisadores Arretche (2000), Pipitone (1997), Nogueira (2005) em relação ao praticado pela FAE e FNDE, que até a década de 1980 geria o Programa de forma centralizada e a partir desse período começou a repassar essa responsabilidade para os Estados e Municípios brasileiros. Poderíamos dizer então que são modelos semi-descentralizados, considerando que são Prefeituras e Secretarias de Educação que assumem o controle nessas modalidades de gestão.

A modalidade de gestão centralizada implicava na aquisição direta pela FAE, hoje FNDE, conforme descrição abaixo

Os alimentos eram adquiridos pela FAE, embora a pauta de alimento fosse elaborada a partir de proposta apresentada pela Coordenação Estadual de Alimentação Escolar (PEAE). As PEAEs indicavam o número de alunos da rede pública no Estado, os dias de atendimento, a infra-estrutura para operacionalização da merenda, bem como a aceitabilidade do cardápio. A partir desta proposta, a DAAN (Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional), na FAE, analisava os valores nutricionais, os custos, a disponibilidade dos produtos no mercado, a disponibilidade orçamentária e aprovava a pauta final para aquisição de alimentos. Era, portanto, a própria FAE que adquiria diretamente os produtos e os repassava a Estados e municípios. A partir de 1983, os alimentos passaram a ser adquiridos pela COBAL (Companhia Brasileira de Alimentos), que os entregava nas instalações das coordenadorias articuladas com as prefeituras locais para a distribuição em suas respectivas escolas (ARRETCHE 2000, p. 159).

Segundo a autora, nessa modalidade de gestão a maior parte dos alimentos adquiridos eram formulados e desidratados, em virtude da sua maior conservação em relação aos alimentos *in natura*, fazendo da FAE uma grande compradora de um pequeno número de empresas privadas produtoras desses alimentos localizadas na região sul do país.

De acordo com Peroni (2003, p.11), “os anos 1990 ficaram marcados, para países da América Latina como aqueles em que se aprofundou o processo da sua inserção no mercado globalizado e pela aplicação de políticas neoliberais”.

Para a autora esse movimento provocou a redefinição do papel do Estado e, conseqüentemente, o início dos processos de democratização do país, em que uma das propostas foi a descentralização das políticas sociais, que segundo Peroni (2003, p. 69), “tenta retirar responsabilidades do Estado, que quer

transferir para a sociedade as tarefas que eram suas no que se refere às políticas públicas e, principalmente, às políticas sociais”.

É, nesse contexto, que o PNAE passa a assumir definitivamente modalidades descentralizadas de gestão definidas por Arretche (2000, p. 161-162) como:

Estadualização – a FAE/ FNDE repassa os recursos para as Secretarias Estaduais de Educação, que adquirem os alimentos e distribuem para a rede escolar e para as escolas dos municípios que não municipalizaram a merenda;

Municipalização – a prefeitura faz um convênio direto com a FAE/FNDE e recebe os recursos para comprar merenda escolar e atender a rede municipal. Caso o governo estadual concorde, o município recebe recursos para servir também a rede estadual;

Escolarização – o Estado (ou município) recebe os recursos e os repassa para que cada escola de sua rede realize diretamente a compra e a preparação da merenda escolar.

Já a modalidade descentralizada terceirizada, é definida por Chaves; Brito (2006, p. 4) da seguinte forma

É o sistema no qual o Município, Estado ou Distrito Federal contrata uma empresa para fornecer a alimentação pronta aos escolares. As refeições podem ser preparadas em uma cozinha-piloto ou na própria escola. Cabe à prefeitura ou à Secretaria Estadual de Educação definir o cardápio e fiscalizar a execução da alimentação escolar feita pela empresa contratada. Na verdade, esses órgãos não deixam de ter responsabilidades sobre as atividades, apenas ao invés de executá-las, irá supervisioná-las.

A última modalidade descentralizada de gestão assumida pelo PNAE foi apontada no estudo de Nogueira (2005) que, como já dissemos acontece a partir de uma parceria entre Secretaria Municipal de Educação e a CEASA.

Nessa modalidade, conhecida como modelo de gestão compartilhado, compete a Secretaria Municipal de Educação/Coordenadoria de Nutrição estabelecer ações voltadas à construção de parâmetros para o Programa de Educação Alimentar desenvolvido no Município de Campinas e, também, o controle financeiro, a manutenção das cozinhas escolares, a análise da prestação de contas e o repasse dos recursos financeiros. Já à CEASA compete a implementação da Política de Abastecimento do Programa Municipal de

Alimentação Escolar, operacionalizando as licitações para aquisição, armazenamento e distribuição dos gêneros alimentícios, bens e serviços.

Uma vez apresentada cada modalidade de gestão assumida pelo PNAE durante sua história e considerando que a terceirização é uma das palavras-chave deste estudo, que já apareceu com frequência durante o que foi relatado até então, entendemos como necessário realizar algumas considerações conceituais do termo terceirização e seu surgimento no cenário nacional e mundial. Vale ressaltar que a terceirização do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Sistema Público de Ensino do Estado do Espírito Santo, objeto central deste estudo, será tratada em capítulo à parte.

2.3 O SURGIMENTO DA TERCEIRIZAÇÃO

A terceirização, a partir das transformações ocorridas mediante a redefinição do papel do Estado na década de 1990, vem ocupando espaço cada vez maior na realização dos serviços dos setores público e privado no Estado brasileiro.

Segundo Meireles (2007, s/p)

[...] a terceirização encontra sua origem durante a II Guerra Mundial, quando os Estados Unidos aliaram-se aos países europeus para combater as forças nazistas e também o Japão. As indústrias de armamento não conseguiram abastecer o mercado, necessitando suprir o aumento excessivo da demanda e aprimorar o produto e as técnicas de produção.

Esse período, no Brasil, segundo Peroni (2003, p. 39) “[...] foi marcado pela centralização do poder, com ampliação do papel econômico do Estado, tanto na regulação quanto na condução da acumulação, o que resultou na ampliação da burocracia e na gestão autoritária da máquina estatal”.

Nessa construção de resgate dos conceitos pertinentes ao entendimento da terceirização e seu processo de implementação, cabe salientar que

Antes da II Guerra Mundial existiam atividades prestadas por terceiros, porém não poderíamos conceituá-las como terceirização, pois somente a partir deste marco histórico é que temos a terceirização interferindo na sociedade e na economia, autorizando seu estudo pelo Direito Social, valendo lembrar que mesmo este também sofre grande aprimoramento a partir de então (CASTRO, 2000, p. 75).

A partir de uma análise da antiguidade até os dias atuais, percebe-se que a Segunda Guerra Mundial, apesar de ser um marco importante nesse processo, não representa o surgimento da terceirização no cenário mundial. Porém, aparece como um divisor de águas entre o que existia e o que passa a existir de forma mais emblemática. Durante esse período histórico, observa-se uma evolução nas relações trabalhistas que culminariam com aquilo que hoje podemos denominar de terceirização.

Para Kian (s/d, p. 1), a terceirização “teve origem nos Estados Unidos, consolidando-se na década de 50, principalmente na indústria”. De acordo com a autora

Seu ápice ocorreu no período pós Segunda Guerra Mundial, quando o Estado aumentou sua atuação em diversas áreas, passando a prestar os serviços públicos diretamente ou através de entidades descentralizadas. Tal iniciativa, no entanto, tornou-se excessivamente onerosa aos cofres públicos, na medida em que os gastos com a manutenção do Estado Social eram maiores que a capacidade de custeio do sistema, obrigando o Estado à captação de recursos na própria sociedade (s/d, p. 2).

A autora destaca ainda que foi nesse contexto que o neoliberalismo se propagou, “tendo o Estado a função de regulação para garantir a eficiência e sobrevivência do mercado, corrigindo as distorções da economia capitalista” (s/d, p. 2).

Nesse período, de acordo com os estudos de Amorim (2009), prevaleceram duas importantes formas de organização do trabalho no capitalismo que podem ser identificadas como Fordista e Toyotista. A primeira, seguindo uma proposta vertical de produção, em que a maior parte das atividades era realizada dentro da empresa e a segunda, um padrão horizontal, em que havia uma transferência a outros de parte do processo de produção, que foi denominada terceirização.

Dessa forma, a terceirização pode ser considerada como um instrumento por meio do qual se promove a relação de trabalho. Esse instrumento, ao longo da história recebeu várias denominações, conforme salienta Meireles (2009), até chegar ao termo utilizado atualmente. Dentre essas denominações

destacamos: subcontratação, filiação, reconstrução, desverticalização, descentralização, exteriorização do emprego, focalização, parceria, dentre outros.

De acordo com Martins (2005, p. 20)

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

Outra definição pode ser observada em Delgado (2003, p. 136), quando salienta que

[...] a terceirização não se confunde com a terciarização. Enquanto a primeira refere-se a um modo de gestão empresarial e de contratação da força de trabalho, inclusive com respaldo justralhista, a segunda designa apenas um segmento da economia – o setor terciário, onde se destacam, inclusive, os trabalhos terceirizados.

Já para Castro (2000, p. 78), a terceirização pode ser entendida como

[...] uma moderna técnica de administração de empresas que visa ao fomento da competitividade empresarial através da distribuição de atividades acessórias a empresas especializadas nessas atividades, a fim de que possam concentrar-se no planejamento, na organização, no controle, na coordenação e na direção da atividade principal.

Outra conceituação importante a respeito do termo terceirização é a que aparece nos estudos de Panplona (2002, p. 36) como sendo a “transferência do segmento ou segmentos do processo de produção da empresa para outros de menor envergadura, porém de maior especialização na atividade transferida”.

Diante do exposto, cabe enfatizar que, segundo Meireles (2007, s/p) a terceirização

[...] é um fenômeno que se estabeleceu nos meios empresariais de forma abrangente e que vem se solidificando cada vez mais. Tal feito interfere na clássica e pragmática relação de emprego, pois transfere a execução de certas atividades para outras empresas, visando ao incremento da competitividade pelo aumento da produtividade, que poderá possibilitar a redução de custos e o aumento de qualidade.

No Brasil, segundo Amorim (2009), a terceirização aparece, com destaque, na iniciativa privada somente a partir dos anos 1980. Mas, o autor afirma também que uma parcela da produção da indústria de automóveis já era subcontratada desde o início do processo de industrialização brasileira que ocorreu na década de 1950.

Segundo Guilhon (2005, p. 100)

[...] a **terceirização** – visaria possibilitar a realização, pelo Estado, somente daquelas ações que compõem o seu núcleo estratégico: legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas, fomentar. Para tanto, seria necessária a contratação de serviços de terceiros em concorrência no mercado e por meio de licitação pública, para a execução de atividades de apoio ou auxiliares. Dessa forma, a limpeza, vigilância, transporte, cooperação, serviços técnicos de informática e processamento de dados, além de outras tarefas, poderiam ser realizados competitivamente (quer dizer, mais eficientemente) e com economia para os cofres públicos.

Amorim salienta ainda que a partir dos anos 1980, “o movimento terceirizante expandiu-se sistematicamente no país, como estratégia da flexibilização produtiva, sob o influxo das reformas neoliberais e no contexto da globalização econômica” (2009, p. 34).

Nesse novo cenário nacional, surge uma enorme diversificação de produtos, com uma gama de consumidores cada vez mais exigentes e uma concorrência internacional cada vez mais acirrada, o que exige das empresas maior flexibilização operacional para adaptação ao mercado. Desta forma,

A terceirização surgiu, assim, justificada pela ideia de “focalização” da atividade empresarial, teoricamente explicada como a busca estratégica por resultados mais qualificados: tanto pela empresa contratante, que se especializaria em seu foco produtivo, quanto pela empresa subcontratada, que passaria a desenvolver as atividades terceirizadas com maior especialização e agilidade, em busca de racionalização, economia e flexibilização no uso dos recursos produtivos (AMORIM, 2009, p. 34).

Em relação ao movimento de reformas da administração pública brasileira com vistas à implementação de modelos baseados na administração descentralizada, Amorim (2009, p. 61) destaca que este fato “[...] não foi inaugurado pelo ideário liberal da década de 1990”, pois, segundo esse autor, “em 1967, o governo militar já havia instituído as bases legais de uma ampla

reforma administrativa federal por meio do DL n. 200/1967¹⁴ estabelecendo em seus artigos 6º e 10 que:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

V - Controle.

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

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

De acordo com Amorim (2009, p. 62)

À semelhança do modelo gerencial proposto na reforma da década de 1990, com enorme ênfase na pessoa do gestor, o DL n. 200/1967 já previa o controle, pela chefia competente, da execução dos programas de governo fixados para cada setor específico; já trazia as idéias de flexibilização, eficiência e diminuição de custos; previa que o trabalho administrativo fosse racionalizado mediante simplificação de processos; e visava a supressão de controles que se revelassem puramente formais ou cujo custo fosse superior ao risco.

Dessa forma, diante da necessidade de concentrar o trabalho nas atividades de direção e com a intenção de evitar o crescimento desmedido da administração pública, o Decreto n. 200/1967 (BRASIL, 1967) acabou incentivando o administrador a utilizar a contratação de serviços privados para a realização de

¹⁴ DL n. 200/1967 - Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

tarefas executivas. Tal fato parecia impulsionar o crescimento das contratações terceirizadas na esfera pública na época.

Por outro lado, a falta de uma legislação que exigisse a admissão mediante concurso público, uma vez que a Constituição de 1967 somente exigia concurso público para a primeira investidura em cargo público (art. 97, §1º, com redação dada pela EC 01/1969), permitiu que a administração pública continuasse contratando de forma direta, sem as obrigações do regime de Direito Privado, pois ainda não se aplicava a legislação trabalhista a servidores públicos no Brasil. Dessa maneira, a terceirização, naquela época, ainda não apareceu como a melhor técnica de contratação na esfera pública.

Art. 97. Os cargos públicos serão acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei.

§ 1º A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei (BRASIL, 1967).

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e, com ela, a exigência de submissão a concurso para admissão em cargo público e emprego (art. 37, II), aliado ao começo do processo de redução do quadro de pessoal da União à diminuição da máquina do Estado, e à ausência de uma política regular para realização de concurso público, as contratações legais de serviços administrativos terceirizados passaram a ser, como afirma Amorim (2009, p. 64), “[...] utilizada[s] como poderoso instrumento alternativo de inserção de mão-de-obra na administração pública nos mais diversos setores”.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988).

De acordo com o autor

No âmbito federal, as contratações abusivas logo violaram a legislação que delimitava as atividades passíveis de contratação indireta. A Lei n. 5.645/1970 somente admitia a terceirização em atividades de “transporte, conservação, custódia, operação de valores, limpeza, e outras assemelhadas¹⁵”, levando o Tribunal de Contas da União, responsável pelo controle externo da legalidade dos atos do Poder Público Federal, a julgar irregulares muitas contratações de atividades inseridas no núcleo das atribuições dos entes públicos contratantes (AMORIM, 2009, p. 64).

Esse fato fez com que o Governo Federal revogasse o dispositivo da Lei n. 5.645/1970 que regulava a matéria e, segundo Amorim (2009, p. 64), editasse o Decreto n. 2.271/1997, “por meio do qual institui limites mais flexíveis à contratação de serviços no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional”.

Este diploma define como passíveis de contratação indireta pelo Poder Público as “*atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares às matérias de competência legal do órgão ou ente público contratante*”, **assim consideradas exemplificativamente** pela norma, as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (AMORIM, 2009, p. 64-65). (grifo do autor).

Segundo Amorim (2009, p. 65), “ainda assim, a prática governamental continuou violando os limites instituídos na norma com a contratação de serviços em atividades centrais às matérias de competência dos órgãos e entes públicos”.

Podemos considerar, de forma resumida, que esse foi o caminho percorrido pela terceirização até chegar ao Programa Nacional de Alimentação Escolar em alguns Municípios brasileiros e na esfera estadual, pela primeira vez, no Estado do Espírito Santo. A partir de agora, apresentaremos alguns estudos que elegeram o PNAE como objeto de investigação, principalmente aqueles que tiveram como eixo central a modalidade de gestão descentralizada terceirizada do Programa.

¹⁵ Lei n. 5.645/1970, art. 3º, parágrafo único. Esta lei estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências.

3 ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ALGUNS ESTUDOS

Os anos 1990 representam um marco na história do nosso país no que se refere às mudanças ocorridas no contexto político e econômico. Esse período de transformações e de redefinição do papel do Estado, em defesa do Estado mínimo, colocou o mercado como o agente principal do desenvolvimento social e econômico, o que provocou um aumento das demandas sociais, causadas pela abertura do mercado para um mundo globalizado e pela reestruturação dos sistemas de produção.

No decorrer da história do Programa Nacional de Alimentação Escolar, percebemos que as relações entre as instituições Estado e mercado exerceram fortes influências no desenvolvimento do Programa que, segundo Pereira (1999), são instituições criadas pela sociedade para coordenar e controlar a vida social e a produção de bens e serviços, realizada por indivíduos e empresas.

Como pôde ser observado no capítulo anterior desta dissertação, o caminho percorrido pelos programas alimentares no contexto histórico brasileiro e mundial se dá de modo complexo decorrente, dentre outros aspectos, do modo como se enxerga a proposta de governabilidade ou assistência. Buscando entender um pouco mais sobre este processo e como ele está sendo visto pelo meio acadêmico, assim como seus possíveis avanços e/ou retrocessos, apresentamos alguns estudos que tiveram, como foco analítico, a merenda escolar, seus programas, modalidades de gestão, dentre outros aspectos correlatos, em diferentes contextos.

Nessa perspectiva, Stefanini (1997) desenvolveu estudo intitulado “Merenda Escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança no município de Santos”.

A partir da reconstituição da história do Programa de Alimentação Escolar no Brasil, a autora investiga, mais especificamente, as contribuições que essa

política pública, executada desde a década de cinquenta, ofereceu aos escolares no que tange ao atendimento de suas necessidades nutricionais.

Esse estudo abordou também a capacidade potencial da merenda no atendimento de necessidades nutricionais específicas de escolares.

Stefanini (1997, p. 85) enfatiza que “a reconstituição da história do Programa de Merenda Escolar permitiu conhecer o seu forte componente político e entender interesses econômicos que sempre o cercaram”.

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

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

Já, os estudos de Almeida e Arruda (2005), na tentativa de entender qual é a função de um programa dessa natureza e, ainda, identificar se sua implementação pode possibilitar a ampliação e o consumo de mercadorias, estabeleceram um paralelo entre a fome e o Programa Nacional de Alimentação Escolar em nosso País, procurando não só identificar as necessidades que determinam a sua implementação, as razões indicadas para que a instituição escolar assuma a distribuição de alimentos, bem como apontar a importância e o lugar que o PNAE assume numa sociedade produtora de mercadorias.

Segundo as autoras,

[...] é certo que a classe trabalhadora tem fome e muito pouco para saciá-la, de vez que, em nossa época, nem sempre consegue

vender a “única riqueza” de que dispõe: sua força de trabalho; é certo, também, que o capital tem “fome” (quem sabe mais voraz!) de ampliação de capital, de lucro (ALMEIDA; ARRUDA, 2005, p. 90).

A partir dos dados apresentados no estudo, as autoras constataam que “a história do atendimento alimentar de crianças, não por mera coincidência, esteve sempre determinada por interesse de mercado, ou seja, a resposta à fome constituiu sempre um grande negócio” (p. 108).

Outro fato importante apontado no estudo de Almeida; Arruda (2005) está relacionado à maneira cínica como a fome é tratada, como se fosse possível combatê-la com a implementação e execução de programas assistencialistas como o PNAE, Programa de Segurança Alimentar, Vales de todo tipo, dentre outros.

Almeida; Arruda (2005, p. 109) salientam ainda que “a forma de combate à fome consiste, na sociedade capitalista, em oportunidade de expansão do mercado” [...], e, se a escola da atualidade não tem conseguido cumprir com suas funções de ordem pedagógica, cobradas veementemente por todos nós, por que essa instituição tem que assumir mais esta responsabilidade, a de distribuição de alimentos aos escolares?

Diante do exposto, podemos considerar que, de qualquer maneira, seja qual for a modalidade de gestão na execução do PNAE, centralizada ou descentralizada, este Programa estabelece fortes vínculos com a questão do mercado. Acreditamos que enquanto houver fome haverá sempre alguém muito interessado em supostamente combatê-la, mas não em saciá-la. Precisamos ressaltar que, além do interesse do mercado, há também os interesses políticos-eleitoral-partidários.

Exemplo disto é a forma como PNAE vem sendo desenvolvido em quase todo o País, oferecendo apenas uma refeição diária, igualmente servida aos escolares, sem levar em consideração as reais necessidades energéticas e protéicas de cada um, inviabilizando dessa forma o alcance do seu principal objetivo, que segundo Chaves e Brito (2006, p. 19) é “[...] atender às necessidades nutricionais dos estudantes, durante sua permanência em sala

de aula, contribuindo para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes”.

Entretanto, segundo Stefanini (1997, p. 86)

Observa-se nos cardápios e nos alimentos oferecidos nas diversas épocas até a atualidade, que nutrientes de importância no quadro epidemiológico da população brasileira, têm sido frequentemente esquecidos, três deles podem ser destacados nesta análise: o ferro, a vitamina C e a vitamina A. Os dois primeiros por serem fatores determinantes da anemia e a vitamina A cuja carência se constitui em um dano social muito presente em áreas do Nordeste se estendendo aos bolsões de pobreza em Minas, Rio de Janeiro, São Paulo e outros.

A Declaração do III Congresso internacional de Alimentação Escolar para a América Latina Carta do Recife (CARTA DO RECIFE, 2007) recomenda aos gestores públicos e privados, parlamentares, técnicos e sociedade que “a oferta de alimentos no ambiente escolar deve estar adequada às necessidades alimentares e nutricionais específicas de cada faixa etária e as condições de saúde dos escolares”.

Sobre essa questão, queremos acrescentar que, se o objetivo principal do Programa é atender às necessidades nutricionais dos estudantes, não seria necessário a realização de um diagnóstico para conhecimento da realidade nutricional dos escolares em cada Município em que o Programa é desenvolvido e, a partir daí, oferecer a alimentação de acordo com suas reais necessidades?

A partir do exposto, considerando os objetivos do Programa e a forma como vem sendo desenvolvido, podemos dizer que com a realização de um diagnóstico dessa natureza ficasse evidente a necessidade de um atendimento com refeições diferenciadas, de acordo com as reais carências nutricionais dos alunos, mediante um maior acompanhamento, controle e fiscalização das ações do PNAE, em vez de um suposto atendimento universalizado que desconhece as deficiências nutricionais dos estudantes, em que há oferta da alimentação, mas não há atendimento a todos os escolares.

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

Nessa pesquisa, a autora destaca que historicamente o programa de alimentação escolar, “[...] foi o primeiro a utilizar sistematicamente a suplementação alimentar, apresentava-se como um programa organizado, coerente e de grande importância social à medida que atuava como proteção à futura mão-de-obra trabalhadora” (NOGUEIRA, 2005, p. 18). Isso mostra claramente o caráter compensatório que o programa apresentava em sua gênese.

No que se refere ao desenvolvimento do Programa em Campinas, a autora destaca que sua implementação foi complexa, pois foi dificultada pela irregularidade de envio dos produtos alimentícios, o que causou grande desperdício desses gêneros, que se estragavam em virtude da expiração dos prazos de validade; pouca aceitação pelo corpo discente dos produtos formulados; falta de infraestrutura material, física e de profissionais capacitados ao desenvolvimento do programa e alto custo; além de uma série de outras dificuldades que inviabilizaram o processo, que seguia um padrão de parceria entre o Governo Estadual e Federal.

Diante desse cenário o governo do Estado de São Paulo, em cumprimento à política de descentralização e em iniciativa anterior ao governo federal, desenvolveu o Programa de Municipalização da Merenda Escolar, firmando com os Municípios o Convênio de Municipalização da Merenda Escolar (NOGUEIRA, 2005, p. 45).

Esse estudo aponta que o documento norteador da política de descentralização apresenta algumas vantagens relativas ao processo de municipalização do Programa. Dentre as vantagens, o documento destaca a possibilidade de elaboração de cardápio compatível com o hábito alimentar dos alunos, variedade e incorporação de produtos *in natura*, aquisição de produtos típicos e

produzidos na região, impulso na geração de empregos, agilidade na distribuição dos alimentos, dentre outros, que incidiam sobre a diminuição do valor unitário de cada refeição.

Apesar disso, a municipalização do Programa não logrou o êxito esperado, pois vários entraves foram detectados, inclusive no próprio corpo do texto legal, contribuindo para o fracasso da proposta, dada a escassez de recursos financeiros a cargo dos Municípios. A autora destaca, ainda, que alguns dos objetivos propostos da municipalização/descentralização não foram atingidos, como por exemplo, a superficialidade da incorporação de alimentos *in natura*, não incremento do comércio e produção local, além de não envolver a comunidade no Programa. Esses, dentre outros fatores, levaram à proposta de terceirização na gestão do programa em Campinas, a partir de 1997.

O governo municipal de Campinas, quando optou em um período da gestão do Programa de Alimentação Escolar, pela terceirização dos serviços, [...], talvez tenha tido a visão empresarial, mais do que a visão da política pública de caráter educacional que representa a prestação desse serviço aos alunos da escola pública (NOGUEIRA, 2005, p. 141).

A autora salienta que a implementação do modelo de gestão terceirizado do Programa teve inúmeras desvantagens, inclusive com o fato de que os cardápios eram elaborados por empresas sem definição de quantidade *per capita* dos alimentos; falta de especificação técnica cujas cozinheiras terceirizadas eram responsáveis pelo controle da alimentação oferecida; ausência de fiscalização e controle quanto ao recebimento e repetição dos produtos recebidos; salários inferiores das cozinheiras aos pagos pela prefeitura, dentre outros, que culminaram com a ineficiência e ineficácia do programa na modalidade de gestão terceirizada. A autora considera ainda que:

Os diversos entraves na implementação da terceirização ocorreram por inexistência de um plano de gestão que contemplasse o elo entre o plano de desenvolvimento e os resultados; adequação das estruturas dos processos, das pessoas e dos sistemas de informação e de capacitação (NOGUEIRA, 2005, p. 143).

Nesse mesmo caminho, Camargo (2009) desenvolveu, no Rio de Janeiro, um estudo intitulado “Contratação de Serviços em Alimentação Escolar:

terceirização, um novo conceito de gestão em merenda”, que abordou a terceirização como uma alternativa às formas de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

De acordo com Camargo (2009), com a demanda criada pela abrangência do programa, o fornecimento de refeições aos escolares despertou o interesse das empresas especializadas, neste tipo de serviço, que já atuavam junto ao Programa de Alimentação do Trabalhador.

O estudo buscou comparar duas formas de gestão de merenda: a terceirizada, modalidade implementada recentemente no município de Barra Mansa (RJ), e a escolarizada, processo de gestão que se caracteriza pela autogestão das escolas no que concerne à produção de refeições para os escolares, processo adotado nas instituições de ensino da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro.

A autora salienta que os gestores foram unânimes em afirmar a vantagem da contratação de empresa para a produção da merenda, uma vez que possibilitou aos gestores maior disponibilidade para dar mais atenção às práticas pedagógicas. Mas, no que se refere à adesão à merenda por parte dos alunos, nas três escolas pesquisadas foi semelhante, situando-se abaixo do que seria considerado ideal. Entretanto, os motivos que levam a não aceitação da refeição escolar divergem, evidenciando a necessidade de adequação dos cardápios e de promoção de atividades que têm por finalidade a educação alimentar.

Outro estudo que merece destaque pela sua abrangência e, ao mesmo tempo, especificidade, foi o realizado por Pipitone (1997). A pesquisa intitulada “Programa de Alimentação Escolar: um estudo sobre descentralização, escola e educadores”, teve como objetivo central “identificar e problematizar qual tem sido o papel reservado à escola e aos educadores no desenvolvimento do PNAE, pelos órgãos oficiais propositores desse Programa e pelos intelectuais que publicam suas ideias sobre o tema”. Além disso, a autora buscou entender

as inovações relativas à administração no processo de consolidação da descentralização do Programa no Estado de São Paulo.

Para tanto, a autora fez um estudo em várias cidades do estado de São Paulo, considerando tanto a legislação em vigor, como documentos oficiais numa íntima associação com a pesquisa de campo, realizada através de questionários enviados a um número relativo de cidades paulistas.

O estudo em questão aborda a história do Programa, situando-a em quatro décadas a partir de uma análise dos arquivos brasileiros de nutrição; os dados coletados na pesquisa de campo realizada nos Municípios paulistas com foco na descentralização do PNAE, como fenômeno que marca a política social brasileira a partir dos anos 1980; finaliza enfocando/analizando o papel que a escola e os educadores têm desempenhado na história do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

De acordo com a autora, uma análise mais atenta do Programa e a implementação da proposta de descentralização requer o estabelecimento de ações que observe atentamente as complexidades dos processos que decorrem de tal perspectiva, pois,

É preciso considerar que um programa público de cunho social, que vem conseguindo acumular quatro décadas de continuidade num país que de modo geral, apresenta indicadores sociais sofríveis demonstra, ao mesmo tempo, sua importância junto à sociedade e junto ao poder público. Ambos os setores devem se dar conta desta importância e dos esforços necessários para a promoção do programa de merenda escolar em termos de qualidade e justiça social (PIPITONE, 1997, p. 117-118).

Dentre as principais conclusões do estudo, Pipitone salienta que há uma ambiguidade entre os modos como a proposta de descentralização é executada. Segundo a autora,

A merenda escolar, [...], originou-se no Brasil com a função política de resolver dois problemas, a educação e a saúde com uma só medida pública.

[Por um lado] despejar sobre a merenda escolar a função de corrigir quadros de desnutrição, em tempo de salvar a infância brasileira é, por assim dizer, uma missão impossível.

[Pois] a campanha nacional de merenda escolar, por força de suas características próprias, institui no Brasil a falsa premissa de que a criança desnutrida não aprende e, conseqüentemente, de nada

adianta ensinar aquele que é desnutrido. Esta premissa trouxe graves consequências ao meio escolar e ao trabalho dos educadores, tendo em vista que a mesma transmite uma interpretação imobilista e fatalista do desempenho escolar de grande parcela das crianças brasileiras (p. 125).

Por outro lado, é preciso salientar que,

Por ser um programa oneroso, de grande cobertura e de influência junto à economia dos municípios, constata-se que os dirigentes municipais têm valorizado pouco as atividades de avaliação, controle e regulação das atividades da merenda escolar.

A descentralização repercutiu, favoravelmente, na melhoria dos cardápios e na aceitação por parte dos escolares. Isto vem ocorrendo em função do aumento do uso de produtos *in natura* na elaboração das preparações servidas nas escolas. Em corolário a este fato é detectada a diminuição do desperdício dos gêneros adquiridos para a alimentação escolar (PIPITONE, 1997, p. 127).

Essa relação complexa e, por que não dizer, paradoxal apresentada pela autora, vem mostrar que ainda residem diferentes visões acerca da merenda/alimentação escolar. Ora é vista como uma proposta de salvaguardar a população estudantil dos efeitos da desnutrição, ora é uma possibilidade de incrementar a economia de cidades, estados e até mesmo regiões com a produção e consumo de seus próprios produtos e mão-de-obra.

Os estudos teóricos até aqui realizados permitem inferir que o Programa Nacional de Alimentação Escolar tem seu surgimento marcado pela característica suplementar, a partir da necessidade de suprir a carência nutricional da população de baixa renda que freqüentava a escola. Porém, os estudos atuais mostram que este Programa, embora não tenha o mesmo caráter, continua como um dos principais programas de governo presentes em todas as esferas governamentais, inclusive com um atendimento universalizado e segundo informações contidas no site do FNDE, “com orçamento previsto em 3 bilhões de reais, para beneficiar cerca de 47 milhões de estudantes, para o ano de 2010” (FNDE, 2010).

Além disso, percebe-se que este programa, no decorrer de sua história, assume diferentes contornos que estão estritamente associados às diversas características regionais dos estados e municípios brasileiros e ao desenvolvimento de determinadas políticas, inseridas num contexto histórico e

social conflituoso e complexo que tem estreita relação com as particularidades daqueles que estão no poder.

4 A TERCEIRIZAÇÃO DO PNAE NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O Estado do Espírito Santo está localizado na Região Sudeste, ocupa um território de pouco mais de 46.000 Km², conta com população estimada de 3,2 milhões de habitantes que se encontra distribuída em um total 78 municípios.

As potencialidades econômicas e o crescimento da produção industrial, acima da média nacional nos últimos anos, têm colocado o Espírito Santo entre os Estados mais dinâmicos do País, sendo a 5ª maior renda per capita do Brasil.

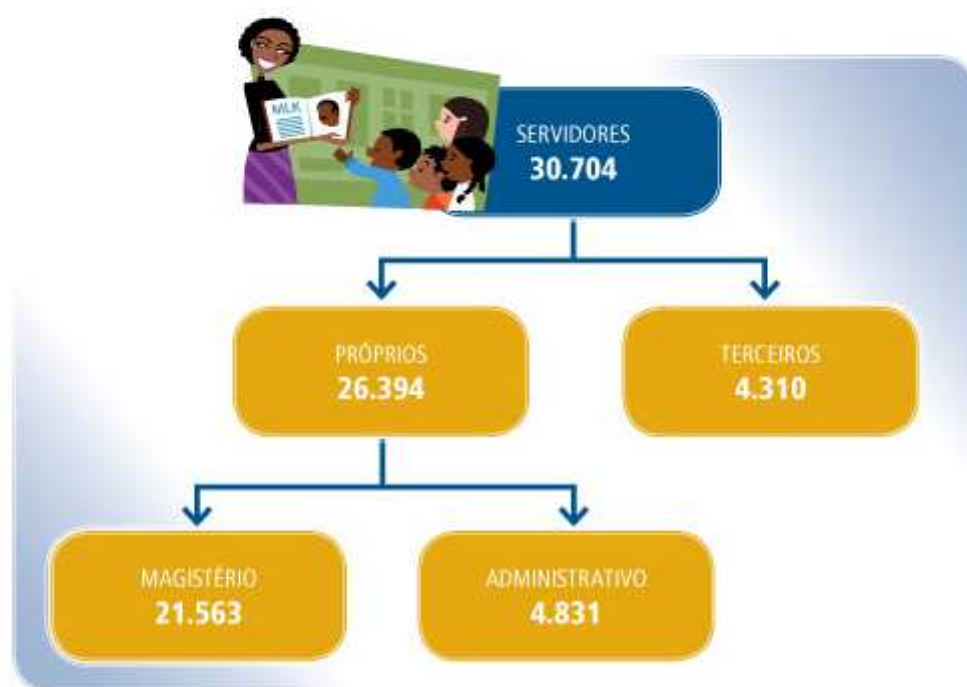
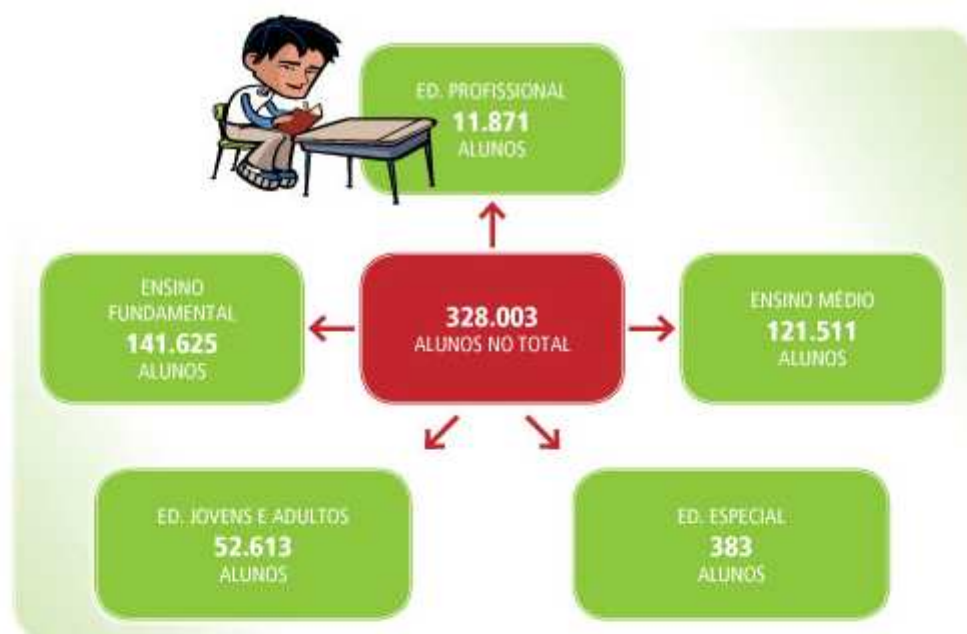
Diante do cenário econômico e de gestão altamente favoráveis, as preocupações do Estado hoje se voltam, em grande medida, para a transformação do crescimento econômico em desenvolvimento social.

De acordo com informações obtidas no site da SEDU o sistema educacional estadual possui atualmente 574 unidades escolares, 11 superintendências regionais e responde por 35% do total da oferta de educação básica do Espírito Santo, tendo a maior estrutura de rede de ensino do Estado.

No ano de 2007, o número de matrículas nas redes na Educação Básica do Estado do Espírito Santo foi de 930.136 alunos, com a oferta predominantemente pública, respondendo por 89,2% das matrículas do ensino fundamental e 84,6% do ensino médio (SEDU, 2011).

Para que possamos ter uma ideia de como está organizada a rede estadual de ensino público, apresentamos, na figura 01, não só o número total de matrículas mas também o número de matrículas em cada nível ou modalidade de ensino e, ainda, o total de servidores que atuam nessa rede.

FIGURA 01: A Rede Estadual em Números



Fonte: SEDU, 2011.

Foi para atender a essa estrutura que o processo de terceirização do PNAE, na esfera estadual, segundo a Gerente de Apoio Escolar¹⁶ da Secretaria de Estado da Educação, começou a ser debatido no ano de 2004, quando o cargo de Secretário de Educação era ocupado pelo Sr. José Eugênio Vieira.

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

A retomada desse processo só foi acontecer em 2007, com a entrada do então Secretário Haroldo Corrêa Rocha. Cabe acrescentar que, durante o período de interrupção ao qual nos referimos, o mesmo cargo foi ocupado por mais dois secretários (as): Welington Coimbra, em 2005 e Ana Maria Marreco Machado, em 2006.

Com a retomada do processo em 2007, iniciou-se uma série de discussões que culminaram na elaboração de um projeto básico que previu a implantação da modalidade de gestão terceirizada para gerenciar o Programa em todas as unidades escolares pertencentes à jurisdição Estadual, a começar pelo lote 02.

De acordo com a gerente, da elaboração do projeto básico até a contratação da empresa para atender ao lote 02, foi percorrida uma longa trajetória, em que foi realizada uma série de discussões, a partir de 27 agendas, envolvendo órgãos e setores da sociedade civil.

A partir da entrevista com a Gerente de Apoio Escolar constatamos que, durante o processo de elaboração do projeto de terceirização do PNAE, técnicos da SEDU visitaram municípios que desenvolvem essa modalidade de gestão, em âmbito municipal, dentre eles, estão os Municípios de Cotia, Barueri, São Paulo, Indaiatuba e Itu no Estado de São Paulo; Curitiba, no Paraná e o Município da Serra no Espírito Santo. Por ser pioneiro na

¹⁶ Daqui em diante nos referiremos a Gerente de Apoio Escolar da SEDU também como gerente.

implantação da terceirização na esfera estadual, o Espírito Santo já foi procurado pelos Estados de Tocantins, Santa Catarina, Rio de Janeiro e São Paulo que têm a intenção de adotar esta modalidade de gestão para o PNAE.

Apresentamos a seguir, passo a passo, da trajetória realizada pelos técnicos da SEDU para terceirizar a merenda no Estado do Espírito Santo:

1. Diagnóstico da situação do Programa no Estado do ES;
2. Pesquisa para conhecer novas formas de desenvolvimento do Programa na perspectiva de melhorar a qualidade dos serviços;
3. Visitas a Municípios que já adotam a terceirização como forma de gerir o Programa (Barueri, Cotia, São Paulo, Itu, Indaiatuba, Curitiba e Serra);
4. Elaboração do projeto básico;
5. Realização de 27 reuniões para apresentação e discussão do projeto;
6. Apresentação do projeto a órgãos e setores da sociedade:
 - * Corpo Gerencial da SEDU;
 - * Secretaria de Governo;
 - * Auditoria Geral do Estado;
 - * Conselho de Alimentação Escolar;
 - * Conselho Estadual de Segurança Alimentar;
 - * Conselho Regional de Nutrição;
 - * Diretores de Empresas do Ramo de Alimentação Escolar;
 - * Federação das Indústrias do Espírito Santo;
 - * Ministério Público Estadual;
 - * Procuradoria Geral do Estado;
 - * Tribunal de Contas.
7. Realização de audiência pública;

8. Abertura e tramitação de processo nos diversos setores da SEDU, Procuradoria Geral do Estado e Auditoria Geral do Estado;
9. Publicação de edital com realização de visitas técnicas às unidades escolares do lote 02;
10. Suspensão da realização do pregão presencial e ajustes no edital para adequação de alguns pontos questionados pelas empresas interessadas no objeto da licitação;
11. Nova análise da Procuradoria Geral do Estado;
12. Republicação do edital;
13. Realização de pregão presencial;
14. Contratação e implantação dos serviços através do contrato n.º 060/2008, assinado com a empresa Geraldo J. Coan.

De acordo com a gerente, as agendas mencionadas foram cumpridas e a audiência pública para “Contratação de Serviços de Gestão da Alimentação Escolar” foi realizada no dia 28 de janeiro do ano de 2008, às 14 horas, na Escola Estadual de Ensino Médio “Renato José da Costa Pacheco”. Para compor a mesa na audiência, foram convidadas as seguintes autoridades: Secretário de Estado da Educação - Haroldo Corrêa Rocha; Presidente da Comissão de Educação da Assembléia Legislativa - Vanderson Leite; Secretário de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social - Givaldo Vieira; Presidente do Conselho de Alimentação Escolar - Raycon Protázio do Nascimento; Secretário Municipal de Educação do Município de Serra - Gelson Junquilha; Secretário Municipal de Educação do Município de João Neiva - Marcos Aurélio Soares da Silva; Representante do Ministério Público Estadual – Dr^a. Giselle Albernaz Meira Mafra; Representante da Procuradoria da República – Dr^a. Luiza Cristina De Abreu; Tribunal De Contas do Estado – Gastão França Sardemberg.

Após análise na lista de frequência dessa audiência, constatamos a presença de representantes das Superintendências Regionais de Educação, do Ministério Público Federal – ES, Empresas do ramo de alimentação escolar, Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional - ES, Sindicato dos(as) Trabalhadores(as) em Educação Pública do Espírito Santo, SEDU, diretores(as) escolares de vários Municípios capixabas, entre outros, chegando ao total de 202 presentes.

O objetivo da audiência foi, além apresentar o projeto de contratação dos serviços de gestão da alimentação escolar, em atendimento ao estabelecido no artigo 39 da lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), discutir, coletar opiniões e críticas a fim de fundamentar a tomada de decisão pela Secretaria de Estado da Educação para terceirizar a merenda escolar.

É importante destacar que, segundo a gerente, a referida audiência obedeceu a todos os critérios de divulgação necessários para dar ciência à sociedade e aos órgãos competentes, mas os diretores e diretoras de escolas, o Conselho de Escola e as comunidades escolares não tiveram o direito de participar do processo de tomada de decisão para terceirização da merenda escolar no Estado do Espírito Santo e o próprio Rito da Audiência informava que a mesma não teria caráter deliberativo, portanto não haveria votação para aprovação.

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

Sobre esse aspecto, a diretora de uma escola do município de Santa Maria de Jetibá destacou que um dos pontos negativos desse processo foi a falta de participação e a falta de preparação da comunidade escolar para a implantação da terceirização. Segundo a diretora

Em vários momentos a gente ficava se questionando se estavam querendo que nós fizéssemos isso com a comunidade, mas como nós ainda não estávamos nos sentindo seguros de que a terceirização iria realmente acontecer, nós também não sentimos

segurança para reunir a comunidade, porque ninguém estava dizendo para nós, ninguém deixava claro para nós, que era para tirarmos uma opinião, um posicionamento da comunidade, então como que eu vou tirar um posicionamento? Tanto a comunidade poderia apoiar como poderia rejeitar e aí eu volto pra dizer, olha eu sei que vocês não queriam esse processo, mas não tem jeito não vai ser, então eu preferi que a comunidade nem participasse e, já que aconteceu, nós fomos trabalhando com a comunidade para fazê-los entenderem.

Já para o Presidente¹⁷ do Conselho de Alimentação Escolar, não é da competência desse Órgão participar de uma decisão como essa, pois é uma decisão estratégica que não cabe nem aos gestores e nem as comunidades escolares, segundo o Presidente

Consultar a comunidade e consultar os diretores eu fico assim sem o que falar, porque no meu modo gestor de trabalhar, imagina, eu vou dar um exemplo, eu chego numa empresa contratado como gestor e vou implantar uma nova política, eu posso mexer em pequenas engrenagens eu não posso mexer na estratégia total, eu não consultaria. Eu como gestor, administrador, gerente de um projeto eu não ia consultar o terceiro ou quarto escalão. Acho que a implementação de um projeto tem que ser feita em partes para que todos que estão envolvidos se adaptem a ele, agora eu como gestor que sou não iria muito consultar o terceiro ou quarto escalão não. Acho que democracia existe certo? Agora eu acho, por exemplo, que o pedreiro não tem que opinar no projeto do arquitetonico, essa é a minha visão, por exemplo, ó doutor o prédio vai ter doze andares, chega o pedreiro e diz não vai ter quatro. Tem coisas que tem que ir pela técnica. Essa é uma decisão de política estratégica, foi feito lá por uma equipe de governo, ao qual nós votamos e elegemos é uma escolha nossa. Eu costumo dizer o seguinte: depois que foi escolhido o gestor público ele é o comandante e todo mundo é maneira, tem que todo mundo torcer para tudo dar certo, independente que eu discorde ou concorde com a maneira dele atuar, mas eu sou um tripulante eu tô num barco, entendeu?

Temos que concordar com o presidente do CAE quando afirma que essa não é uma decisão da competência do Conselho, mas em relação à não consultar os diretores e as comunidades escolares entendemos que esta foi uma forma autocrática e centralizadora de agir, uma vez que é na dimensão escolar que estão os maiores interessados na oferta de uma merenda de qualidade, no caso os alunos e, agir assim, fere um princípio básico estabelecido no art. 206, Inciso VI da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988)

Art. 206 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
(EC nº. 19/98)

¹⁷ Representante do segmento da sociedade civil local, indicado pelo Espírito Santo em Ação, que é uma organização fundada, em 2003, por um grupo de empresários com o objetivo de mobilizar a classe empresarial do ES para a formação de uma sociedade melhor e mais justa e, contribuir para a construção de um Estado referência.

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

Cabe destacar que esse princípio está assegurado também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e no Regimento Comum das Escolas da Rede Estadual de Ensino do Espírito Santo de 2010.

Podemos considerar que, na visão do presidente do CAE, o Estado é inteiramente autônomo e os dirigentes, após eleitos, podem agir a bel prazer independentes dos interesses daqueles que representam.

Nesta perspectiva, Przeworsky (1999, p. 77) destaca que “Mesmo numa democracia, os ocupantes de cargos no Estado – políticos ou burocratas nomeados – não são agentes perfeitos do público em nome do qual assumem responsabilidades: eles não agem de acordo com o melhor interesse dos cidadãos”.

E então, fica a pergunta: por que não foi dada aos dirigentes escolares nem mesmo às comunidades escolares a oportunidade de participar do momento de tomada de decisão para a terceirização da merenda no Estado?

Sobre esse aspecto Przeworsky (1999, p. 326) destaca que

Numa democracia representativa – nossa forma de governo –, essas decisões são tomadas e implementadas por representantes eleitos e por funcionários indicados para quem os representantes delegam algumas tarefas de governo. Os representantes decidem o que os cidadãos podem ou não podem fazer, e coagem os cidadãos a obedecerem às suas decisões. Eles decidem quanto tempo as crianças devem ir para a escola, quanto os indivíduos devem pagar de impostos, com quais países deve-se guerrear, a quais acordos os agentes privados devem aderir, bem como quais cidadãos podem saber sobre as ações do governo. Os representantes ou burocratas para quem eles delegam suas tarefas, também impõem tais regras, mesmo contra os interesses e desejos dos indivíduos envolvidos.

Interessante destacar que, a todo tempo, diretores escolares são cobrados para que as decisões tomadas no interior da escola respeitem os princípios da gestão democrática e que exercitem, em suas gestões, as principais características desse modelo: o compartilhamento da autoridade na tomada de decisões e a delegação do poder. Todavia pudemos perceber que esses princípios não são respeitados pelos nossos representantes em decisões tão

abrangentes como essa, por exemplo, a da terceirização de um Programa dessa natureza.

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

Ainda, segundo suas informações, foi realizado um estudo que possibilitou verificar o custo da alimentação escolar no modelo anterior ao terceirizado, ou seja, no modelo escolarizado, que era o desenvolvido para execução do PNAE no Estado antes do início da terceirização.

A gerente informou que

A gente tem um estudo que ele até nos fez repensar o projeto depois da implantação do primeiro lote. Então, o primeiro lote ele hoje é diferente dos outros, porque ele, como piloto, a gente viu que tinha que ajustar ele em algumas coisas, então o lote 03, o lote 05 e o lote 01, que vieram depois a gente já ajustou. Por exemplo, a gente tinha uma idéia de que todos os nossos alunos se alimentavam e a gente pagava merendeira, gastava dinheiro, pagava gás de cozinha, utensílios, tudo, para atender 100% dos alunos. Com muito medo nós colocamos no primeiro contrato uma previsão de atendimento de 80%, pois tem sempre aquele aluno que falta e como a gente ia atender a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a gente sabe que no primeiro semestre sempre tem mais alunos na EJA do que no segundo, então a gente colocou 80%, mas com muito medo de não dar, de a gente precisar fazer aditivo.

A nossa surpresa foi gigante, no primeiro mês 38% de atendimento e aí a gente foi pesquisar por quê. Aí estudamos se a quantidade era suficiente, se os gêneros eram suficientes, se a preparação era adequada, se estavam seguindo todas as normas, o que estava acontecendo. Aí pesquisamos com alunos, pesquisamos com professores e a nossa constatação é que o aluno não se alimenta. Fizemos à implantação do mesmo tipo de controle que a gente fez no lote terceirizado, a gente fez no lote escolarizado e o resultado foi o mesmo e aí a gente foi avançando e a gente viu que o nosso aluno, que a grande maioria não se alimentava na escola, ele preferia muitas vezes levar o lanche de casa ou lanchar na cantina do que se alimentar da alimentação escolar. Fizemos ajustes de cardápios, fizemos propostas de cardápios alternativos para ver se era um problema com os cardápios, nada resolvia essa questão, conseguimos até aumentar um pouquinho, mas nada significativo.

Segundo a gerente, “isso demonstrou que a gente tinha um gasto para atender 100% dos alunos matriculados, mas, de fato, só atendia uma média de 50% dos alunos matriculados, na época em que realizamos o estudo, hoje o atendimento é de 60%”.

O Presidente do CAE também destacou que foi realizado um estudo pela SEDU e diz que o mesmo comprova um custo menor no modelo terceirizado em relação ao modelo escolarizado, de acordo com o Presidente do CAE

Essa foi uma grande surpresa, pois o modelo terceirizado levou o Estado do Espírito Santo a devolver recursos ao FNDE porque o FNDE parte do princípio de que a verba é distribuída por aluno matriculado e no modelo terceirizado nós pagamos a refeição, se tiverem 100 alunos e nós temos uma média de 48 se alimentando sobram recursos dos 52.

Quanto a esse aspecto, vale ressaltar que, no nosso entendimento, a devolução desses recursos representa prejuízo para os cofres do Estado e, conseqüentemente, para o aluno uma vez que eles se constituem como um direito garantido na legislação.

No modelo escolarizado, segundo os diretores que participaram desta pesquisa, os recursos repassados pela SEDU para 100% dos alunos matriculados, quando não utilizados em sua totalidade, podiam ser reprogramados para o ano seguinte, permitindo a melhoria na qualidade da merenda ofertada e, assim, a utilização total dos recursos enviados pelo Governo Federal sem devolução de verbas.

Essa informação pode ser confirmada através do parágrafo 3º, artigo 5º da Lei nº. 11.947 de 16 de Junho de 2009 (BRASIL, 2009), que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola

Art. 5º Os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em conformidade com o disposto no art. 208 da Constituição Federal e observadas as disposições desta Lei.

§ 3º Os saldos dos recursos financeiros recebidos à conta do PNAE existentes em 31 de dezembro deverão ser reprogramados para o exercício subsequente, com estrita observância ao objeto de sua

transferência, nos termos disciplinados pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

No que tange ao estudo realizado pela SEDU, citado tanto pela gerente quanto pelo Presidente do CAE, é importante esclarecer que não se trata de um estudo comparativo entre o modelo escolarizado e o terceirizado que comprova um custo menor no modelo terceirizado. Até porque, já ficou evidenciado nos estudos de Nogueira (2005) e Chaves; Brito (2005), que o custo da merenda no modelo terceirizado é muito mais alto. O próprio FNDE declarou em reportagem publicada no *site* JusBrasil Notícias, que “se todas as refeições fossem terceirizadas, o custo para os cofres públicos seria 71% maior do que se fossem preparadas pelas escolas” (JUSBRASIL, 2010).

Para a realização de um estudo comparativo entre as duas modalidades (escolarizada e terceirizada), entendemos que seria necessário considerar uma série de variáveis, tais como: pessoal, transporte, produtos alimentícios, utensílios de cozinha, gás de cozinha, dentre tantas outras que envolvem essas duas modalidades de gestão do PNAE, em circunstâncias diferenciadas e não apenas considerar o baixo número de alunos que está se alimentando no modelo terceirizado para dizer que isso representa uma economia surpreendente mediante o modelo escolarizado.

Para um melhor entendimento sobre essa questão, precisamos acrescentar que, se considerarmos que em 2010 o FNDE repassou para os Estados e Municípios do país, para atender ao Programa, o valor de R\$ 0,30 (trinta centavos) por dia para cada aluno matriculado e, se o custo unitário da refeição terceirizada conforme estabelecido no contrato nº 060/2008, firmado entre a SEDU e a empresa Geraldo J. Coan & Cia. Ltda. chegou a R\$ 1,29 (um real e vinte e nove centavos), como ficaria o caixa do Estado se todos os alunos utilizassem o serviço de alimentação nessa modalidade? Quais recursos seriam utilizados para pagar o montante? Existe aí uma diferença bastante significativa, de R\$ 0,99 (noventa e nove centavos) por refeição, que representa mais do que o triplo do que é repassado pelo FNDE a cada aluno.

Precisamos acrescentar também que, se seguirmos a linha de raciocínio de que no modelo escolarizado, com exceção das merendeiras, nenhum dos profissionais responsáveis pela execução do PNAE é remunerado por desempenhar tal função e, no modelo terceirizado, além do custo dos produtos e dos serviços a empresa ainda visa ao lucro, isso, obviamente, faz com que o custo da merenda na gestão terceirizada seja bem maior do que no modelo de gestão escolarizada.

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

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

Nesse sentido, o projeto básico elaborado pela SEDU busca a

[...] eficácia e ganhos de gestão pública no setor e nessa Secretaria, e, para gerir a complexidade do Programa faz-se necessária a contratação de empresas especializadas que se responsabilizem pela gestão global do programa, cabendo à Gerência de Apoio Escolar a fiscalização dessa gestão, ponderando ainda benefícios que tal redirecionamento traz ao Estado, como geração de empregos, escritórios centrais regionalizados, treinamento e qualificação de profissionais e incentivo ao comércio local (ESPÍRITO SANTO, 2010).

Assim, podemos considerar que a terceirização é apresentada com a finalidade de gerenciar ações que envolvem muita complexidade e que os critérios estabelecidos para contratação desses serviços foram a eficiência e a eficácia na execução dessas ações. Acreditamos que as mesmas deveriam ser executadas pelos agentes do poder público cujo dever é ter competência para o desenvolvimento desse trabalho.

Nesse sentido, Peroni (2003) destaca que a participação da sociedade civil pode ser entendida como mecanismo importante na construção do processo democrático, na medida em que ocorre o compartilhamento do poder entre o Estado e a sociedade na tomada de decisões. Entretanto, existe uma preocupação no sentido de se ver aí um limite à construção desse processo e dos espaços públicos, considerando essa participação como uma desresponsabilização do Estado de suas atribuições.

Cabe destacar que, com relação à contratação de empresas especializadas que se responsabilizem pela gestão global do Programa, verificamos que, na prática não é bem assim, pois a escola também se responsabiliza por boa parte do trabalho realizado neste modelo de gestão. Segundo a diretora de uma escola do município de Santa Maria de Jetibá

Hoje não dá para dizer que a terceirização é totalmente tranqüila até do ponto de vista do desgaste. Nós temos uma secretária que tem que ficar no portão diariamente para receber as comandas e depois uma secretária que fica no computador para informar o quantitativo de alunos que merendam e todos os registros que ocorrem no dia. Nós temos que acompanhar lá na cozinha se a per capita está sendo obedecida, como que está sendo no refeitório, então o trabalho ele não é zero. Em minha opinião, se é uma terceirização de merenda eles tinham que assumir a responsabilidade de tudo o que envolve a merenda.

Já em relação ao incentivo ao comércio local, é muito provável que essa modalidade de gestão não propicie tal incentivo. Se considerarmos que a empresa contratada para o lote 02¹⁸ instalou sua central de abastecimento em

¹⁸ Lote 02 – O Estado do Espírito Santo foi dividido em cinco lotes de municípios para viabilizar a operacionalização do programa.

Vila Velha¹⁹, de onde envia os insumos para abastecer as escolas das cidades a serem atendidas. Sendo assim, é possível que a compra desses insumos aconteça no mesmo Município onde está a central e de forma centralizada, o que permitiria um desconto maior para a contratada em virtude da quantidade comprada em um mesmo lugar.

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

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

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

Quanto a esse aspecto, a diretora escolar destacou que:

O Município de Santa Maria de Jetibá é o maior produtor de ovos do país, o município vende ovos para São Paulo e eles compram ovos de São Paulo. Hoje Santa Maria de Jetibá participa zero do fornecimento de merenda. O pão vem de Minas Gerais, quando nós gerenciávamos, 100% dos gêneros alimentícios adquiridos pela escola eram comprados aqui no Município. Hoje é 0 (zero) %.

No Município de Viana, a diretora destaca que “com relação à aquisição dos produtos eu não tenho acesso, mas acredito que não seja comprado nada no Município e muitas coisas vêm de São Paulo, como o pão, por exemplo, eu sei por que vejo nas embalagens”.

¹⁹ Vila Velha – Município do Estado do Espírito Santo localizado na região metropolitana da Grande Vitória.

Já no Município de Afonso Cláudio o diretor ponderou que

Na verdade essa é uma grande dificuldade, eu estou falando para você porque eu também fui Presidente do Conselho Municipal de Merenda e quando o programa era desenvolvido pela prefeitura nós fizemos um trabalho junto ao Sindicato dos Produtores Rurais no sentido de fazer essa comercialização direta, mas mesmo assim naquela época a gente teve uma dificuldade muito grande. Agora, hoje é lógico que o governo teve um incentivo muito grande, porque naquela época não tinha a Nota Fiscal do Produtor, hoje o produtor está mais organizado, tá mais fácil adquirir deles, desde que se faça um trabalho de cadastramento de todos os produtores que podem fornecer os gêneros alimentícios para as escolas.

Diante do exposto, constatamos que o desenvolvimento da modalidade terceirizada de gestão do PNAE, no Estado não está atendendo ao estabelecido no artigo 2º inciso V da Lei 11.447 de 2009 (BRASIL, 2009).

Em relação ao não cumprimento desse dispositivo a gerente alega que

Primeiro que tem empresas de Santa Maria de Jetibá que fornecem gêneros alimentícios para escolas do Município, eles só não são entregues lá, eles são entregues na central de distribuição da empresa em Vila Velha. Então, tem coisas que são compradas lá, em Marechal Floriano, em Alfredo Chaves, só que não são entregues lá na escola. A outra coisa é que nós estamos abrindo processo, está em andamento, um processo de credenciamento de produtores familiares. Assim sendo, este processo vem exatamente para atender a Lei 11.947/2009. Este processo está tramitando na Secretaria, a gente está fazendo o credenciamento e nós vamos disponibilizar este credenciamento para que as empresas comprem desses produtores, aí vai ser diferente, eles não vão entregar mais nessa central de distribuição desta empresa, eles vão entregar direto na escola e quem vai ser responsável por este recebimento é a empresa contratada. Hoje isto não está acontecendo em todos os Municípios, a intenção é que tenha produtores de todos os Municípios entregando produtos direto em nossas escolas, sob responsabilidade da empresa contratada.

Nessa perspectiva, o estudo de Belik (2009) apresenta contribuições importantes no sentido de garantir o beneficiamento da agricultura familiar, pois de acordo com o autor

É importante esclarecer e capacitar os produtores rurais locais para que estes se organizem e possam oferecer gêneros alimentícios para a prefeitura de forma individual ou organizados em associações ou cooperativas. No primeiro caso torna-se necessário obter informações de como emitir uma nota do produtor²⁰. No caso da organização em associações ou cooperativas, o passo inicial é obter

²⁰ O produtor rural deve solicitar à Secretaria da Fazenda Estadual, através de suas coletorias ou postos municipais, a autorização para emitir a Nota Fiscal de Produtor, documento fiscal obrigatório para a venda de produtos agropecuários. Vale ressaltar que na maioria das vezes, o produtor está dispensado do pagamento do ICMS, desde que tenha a Nota Fiscal de Produtor.

o registro junto aos órgãos de fazenda municipais, estaduais ou federais.

Segundo a gerente, vários foram os motivos que levaram a Equipe Central a tomar decisão de terceirizar o PNAE no Estado, dentre eles podemos citar: problemas com os conselhos escolares (burocracia); denúncias de irregularidades na aplicação dos recursos por parte dos diretores escolares, problemas para garantia da chegada de alimentação ao aluno; tramitação de 1800 (mil e oitocentos) processos dentro da SEDU; necessidade de equipes para gerenciar a liberação dos recursos, pagamento e prestação de contas; muitas denúncias de não cumprimento dos cardápios e falta de condições de higiene e utilização inadequada dos recursos.

O Presidente do CAE também destacou que um dos motivos que levou o Estado a terceirizar a merenda foi o grande número de denúncias relacionadas à aplicação indevida dos recursos financeiros destinados ao Programa por parte dos gestores escolares.

Mas, de acordo com a gerente, o principal motivo que levou à terceirização do Programa foi a intenção de desonerar o diretor escolar das tarefas ligadas à alimentação. Isso porque, segundo avaliação da SEDU, o diretor acumularia funções administrativas que envolvem muita burocracia e que acabam ocupando a maior parte de sua carga horária de trabalho, impedindo um olhar, uma atenção e um envolvimento maior com as questões principais que são as relacionadas diretamente ao pedagógico.

A partir de informações contidas no Projeto Básico (ESPÍRITO SANTO, 2010), observamos que a justificativa para esta proposição foi que

Atualmente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar em nosso Estado vem sendo executado pela Secretaria de Estado da Educação através de repasse de recursos mensais aos Conselhos de Escolas, co-gestores das unidades educacionais, o que vem acarretando dificuldades às escolas, considerando que lhes são atribuídas atividades administrativas da unidade e dos recursos (federal e estadual) repassados para a manutenção e funcionamento da escola, gerando assim acúmulo de trabalho nessa área relegando ao segundo plano a atividade fim da escola: promover ensino aprendizagem de qualidade.

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

O Programa da Alimentação Escolar é complexo, envolvendo liberação de recursos, compra de gêneros alimentícios, insumos, utensílios, equipamentos, materiais de limpeza e higiene, separação e armazenamento nas unidades escolares, preparação e distribuição aos alunos, manutenção dos equipamentos e utensílios, treinamento do pessoal, lembrando sempre a necessidade do cumprimento do controle de qualidade, observando-se as normas da legislação de alimentos estabelecidas pela ANVISA²¹.

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

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

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

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

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

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

²¹ ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Mesmo com a criação dessas duas funções que acabamos de nos referir, as funções de pedagogo e coordenador de turno continuaram sendo exercidas por estes profissionais na unidade escolar.

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

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

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

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

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

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

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

É preciso reafirmar que o modelo de gestão do PNAE, anterior ao terceirizado, era o escolarizado e, nesta modalidade de gestão, não havia necessidade de realização de licitação, uma vez que era a escola que se responsabilizava pela aquisição dos produtos, sendo exigida apenas a coleta de preços, podendo facilmente, quando necessário, fazer alterações nos cardápios.

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

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

Já na gestão terceirizada

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

Com relação à dificuldade no remanejamento do estoque na gestão escolarizada, é preciso dizer que a escola pode fazer a troca de produtos com o próprio fornecedor viabilizando, desta forma, a mudança dos cardápios quando autorizada pela Secretaria de Estado da Educação e Conselho de Alimentação Escolar.

Percebemos, durante a realização das entrevistas com os diretores escolares, que o cardápio é um dos pontos cruciais da terceirização. No Município de Santa Maria de Jetibá, a diretora afirmou que “o grande problema da terceirização é o cardápio, que é o mesmo para todo o lote e também para os três turnos da escola”.

A diretora explicou que existe uma rejeição por parte dos alunos em relação à composição do cardápio no que se refere ao horário em que as refeições são servidas, considerando que os alunos do turno da tarde já almoçaram ao chegar à escola.

Então, se eu tenho uma macarronada às 10 horas que é o recreio da manhã, eu vou ter uma macarronada às 3 horas da tarde, que é o recreio da tarde e essa foi uma briga muito grande nossa, pois tem semana que tem arroz, feijão, macarrão em plena tarde e os alunos não gostam. Para nós esse ponto do cardápio é o mais prejudicado.

A diretora destacou, ainda, que quando a merenda era escolarizada havia três cardápios diferentes na escola, um para cada turno

Porque de manhã a escola atende adolescentes e jovens, à tarde ela atende mais criança pequena e à noite ela atende mais alunos trabalhadores, então a gente conseguia atender de acordo com o gosto e as necessidades dos nossos alunos. Então, quando terceirizou passou a ser um cardápio para todo o lote e isso gerou uma resistência muito grande, os alunos tiveram que passar por uma adaptação para aceitar essas mudanças.

Em Afonso Cláudio, percebemos que esse tem sido o grande problema da terceirização, segundo o diretor

Com a terceirização, o cardápio ele é mais geral para todo o lote e todas as escolas. Por que, na verdade, o nosso aluno aqui, um exemplo muito claro disso é a refeição. O aluno do matutino é lógico que gosta da refeição, por que está antes do almoço. Alguns que usam o transporte saem daqui às 12h: 20m e até chegar em casa é mais de uma hora, então eles utilizam a refeição que é o ideal, mas para o aluno do vespertino continua também o cardápio, ou seja, refeição, enquanto que a aceitabilidade dos nossos alunos seria muito maior se fosse servido o lanche.

O diretor acrescenta ainda dizendo que

Na modalidade escolarizada você podia fazer uma pesquisa em relação à aceitabilidade do aluno e você podia atender as especificidades do turno. Então o único problema que nós ainda estamos tendo um pouquinho de dificuldade na terceirização é quanto a implementar no vespertino um cardápio de lanche, que é a preferência dos nossos alunos.

Em Viana, a diretora destacou que “foi um custo fazer os alunos merendarem e se adaptarem com a merenda terceirizada, principalmente no vespertino”.

No que tange a padronização dos cardápios o projeto básico destaca que

O cardápio estabelecido tem que ser cumprido com uniformidade em todas as escolas e, se necessário, pode-se estabelecer cardápios diferenciados por escola, mas sempre com a igualdade dos produtos e do sabor, não havendo mudança entre o que foi aprovado pela

Secretaria e o que as merendeiras estão praticando (ESPÍRITO SANTO, 2010).

Já em uma escola do Município de Vila Velha, a situação é diferente, em virtude da falta da estrutura adequada na escola para preparação de uma merenda mais elaborada, o cardápio é diferenciado, sendo composto mais de lanche. Segundo a diretora

O problema é que grande parte dos produtos são industrializados, como o bolo que é feito com misturas preparadas, o pão que já vem pronto, o leite ensacado, suco de caixinha e ainda são usados produtos que quando a merenda era feita na escola, eram proibidos, como calda de chocolate, jujuba, lingüiça, dentre outros.

Quanto a essa questão o projeto básico (ESPÍRITO SANTO, 2010) estabelece que

[...] mesmo que determinadas cozinhas das escolas não possuam condições de elaboração, a empresa privada tem a tecnologia específica para o transporte de outra unidade escolar ou para montagem de atendimentos emergenciais através de uma cozinha central que pode ser provida a qualquer momento.

Diante do exposto, entendemos que não há razão para que o cardápio dessas escolas que não oferecem condições adequadas para preparação dos alimentos no local fique prejudicado em relação às demais unidades escolares, com a inserção de alimentos preparados e formulados, considerando que essa situação foi prevista e definido um modelo operacional de atendimento diferenciado e não um cardápio diferenciado como vem sendo ofertado.

A seguir, apresentamos nos quadros 04 e 05 os cardápios diferenciados, utilizados no mês de outubro, em duas escolas que se encontram em situações distintas. Uma possui estrutura adequada para preparação dos alimentos, já a outra não dispõe dessa estrutura e então a empresa, com a aprovação da Secretaria Estadual de Educação, adotou um cardápio diferenciado para o desenvolvimento do Programa.

Quadro 04: Cardápio Elaborado a Base de Refeições

	Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta
Semana 1	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	01/10/2010  Arroz Temperado com Frango e Legumes, Suco de Fruta
Semana 2	04/10/2010  Macarrão ao Molho de Carne Moída e Legumes	05/10/2010  Iogurte com Sucrilhos	06/10/2010  Bolo de Chocolate com Cobertura, Suco de Fruta	07/10/2010  Pão com Molho de Frango, Suco de Fruta, Jujuba	08/10/2010  Arroz, Pirão com Peixe, Salada crua
Semana 3	11/10/2010  	12/10/2010  	13/10/2010  Arroz, Feijão, Ensopado de Carne com Legume	14/10/2010  Biscoito Salgado com Geleia, Vitamina de Polpa	15/10/2010  Canjiquinha com Frango e Legume
Semana 4	18/10/2010  Arroz, Feijão, Refogado de Legumes com Ovos Mexidos	19/10/2010  Arroz com Legume, Frango ao Creme	20/10/2010  Macarrão Parafuso com Carne Seca	21/10/2010  Pão com Molho de Carne Moída, Suco de Fruta	22/10/2010  Arroz Colorido com Frango, Fruta
Semana 5	25/10/2010  Arroz, Carne com Legume	26/10/2010  Bolo Simples, Leite com Café	27/10/2010  Arroz, Frango Surpresa	28/10/2010  Salada de Fruta com Leite Condensado Rápido	29/10/2010  Arroz, Feijão Tropeiro (linguiça, couve, farinha de mandioca, ovo), Suco de Fruta

Fonte: SEDU/ES

Quadro 05: Cardápio Elaborado a Base de Lanches.

	Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta
Semana 1	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	XXXXXX	01/10/2010  Pão de Milho com Margarina, Suco de Fruta
Semana 2	04/10/2010  Biscoito, Suco de Fruta	05/10/2010  Polenta com Carne Moída	06/10/2010  Bolo de Chocolate, Suco de Fruta	07/10/2010  Sanduiche Natural de Frango com Alface e Tomate, Suco de Fruta	08/10/2010  Pão com Margarina, Leite com Café
Semana 3	11/10/2010  	12/10/2010  	13/10/2010  Biscoito Salgado, Leite com Achocolatado	14/10/2010  Bolo de Coco, Suco de Fruta	15/10/2010  Canjicão com Coco
Semana 4	18/10/2010  Biscoito Maisena, Vitamina de Polpa	19/10/2010  Bobó de Frango	20/10/2010  Bolo de Chocolate, Fruta	21/10/2010  Pão com Geléia, Suco de Fruta	22/10/2010  Iogurte com Sucrilhos
Semana 5	25/10/2010  Bisnaguinha com Margarina, Leite com Café	26/10/2010  Mingau Doce de Fubá	27/10/2010  Bolo Simples, Leite com Achocolatado	28/10/2010  Pão com Ovos Mexidos, Suco de Fruta	29/10/2010  Salada de Frutas, Leite Condensado Caseiro

Fonte: SEDU/ES

A partir de uma análise na planilha de atendimento de uma escola do Município de Santa Maria (ver quadro 06), no mês de outubro de 2010, constatamos que o que foi dito pelos diretores, verifica-se na prática. Se tomarmos como referência os dias em que foram servidos lanches e compararmos com os dias em que foram servidas refeições, veremos que existe uma diferença muito grande no total de atendimento em termos percentuais.

Quadro 06: Planilha de Atendimento de uma Escola do Município de Santa Maria de Jetibá

Mês: 10/2010

Dia do Mês	MATUTINO 632	VESPERTINO 590	NOTURNO 198	Total de Alunos Servidos	% de Atendimento
	Refeição Servida	Refeição Servida	Lanche Servido		
01	212	170	120	502	35,35%
04	187	199	120	506	35,63%
05	322	330	100	752	52,96%
06	384	384	120	888	62,54%
07	460	440	120	1020	71,83%
08	186	196	100	482	33,94%
(11	0	0	0	0	0,00%
12	0	0	0	0	0,00%
13	159	190	100	449	31,62%
14	200	316	120	636	44,79%
15	154	197	100	451	31,76%
18	173	145	100	418	29,44%
19	189	189	120	498	35,07%
20	182	180	100	462	32,54%
21	360	440	120	920	64,79%
22	237	160	120	517	36,41%
25	245	214	120	579	40,77%
26	337	363	100	800	56,34%
27	223	245	120	588	41,41%
28	330	341	120	791	55,70%
29	242	268	120	630	44,37%

Fonte: SEDU/ES

Nos dias 06, 07 e 21 de outubro, por exemplo, em que foram servidos lanches, conforme especificado no quadro 04, os percentuais de atendimento foram os mais altos do mês, chegando a atingir o percentual de 62,54%, 71,83% e 64,79% respectivamente, conforme mostra a planilha apresentada no quadro 06, a seguir.

Já nos dias 13, 15 e 18 de outubro, de acordo com a planilha, foram registrados os menores índices percentuais de atendimentos do mês: 31,62%, 31,76% e 29,44% respectivamente e, como mostra o quadro 04, nesses dias o cardápio foi constituído de refeições.

Percebe-se uma insatisfação muito grande por parte dos alunos com a implantação da terceirização da merenda escolar no que tange a composição dos cardápios ofertados, principalmente, nos turnos vespertinos e noturnos.

De modo geral, quando a empresa contratada se vê diante da impossibilidade de preparar os alimentos na própria escola, devido à falta de estrutura adequada para a preparação desses alimentos, age de maneira contraditória, adotando um cardápio diferenciado, à base de lanches, pensado a partir de um sistema que ficou conhecido como “merenda transportada”, pois sua preparação é realizada em instalações da empresa e depois as refeições enviadas para a escola. Outras vezes, como é o caso de uma escola do Município de Vila Velha, a preparação é feita na própria escola, mas em decorrência de algumas limitações quanto à estrutura da cozinha, elabora-se um cardápio mais fácil de ser preparado. Porém, conforme destacaram os diretores, essas alterações não são realizadas para atender as reivindicações dos sujeitos que dão sentido à existência de um Programa dessa natureza, no caso, os alunos. Entendemos que é preciso um olhar mais cuidadoso por parte da Secretaria de Educação e também da empresa no que tange a essas questões.

A outra contradição é que a preferência dos alunos do turno noturno é de um cardápio com maior número de refeições possíveis, pois segundo os diretores são alunos que, na sua maioria, vêm direto do trabalho para a escola e, muitas vezes, sem se alimentar. Mas, quando o quantitativo de alunos que merendam é inferior a 180 atendimentos, o cardápio também é à base de lanche, uma vez que para esse quantitativo não é disponibilizada merendeira para o turno. Assim sendo, a merenda tem que ser preparada por merendeiras que atendem a outro turno e servida, geralmente, por um profissional da escola. Dessa forma, para facilitar o preparo e a distribuição, opta-se por um cardápio de lanche que é mais prático e fácil.

Podemos considerar no que se refere à elaboração dos cardápios, que esse talvez seja um dos fatores que possa explicar o baixo percentual de alunos que estão se alimentando nas escolas. Segundo a gerente, esse percentual tem

ficado na faixa dos 40% e o quantitativo de alunos que merendam da zona rural é muito superior aos alunos matriculados na zona urbana, conforme mostra o quadro a seguir.

Quadro 07: Percentual de Alunos que Merendam nos Níveis de Ensino na Zona Urbana e Rural

Nível de Ensino	Zona Urbana (100%)	Zona Rural (100%)
Ensino Fundamental	31%	70%
Ensino Médio	27%	61%

Fonte: SEDU/ES

Os dados revelam que existe uma diferença significativa entre o percentual de alunos da zona urbana para a zona rural que utilizam o serviço de alimentação escolar. Essa diferença pode ser explicada por duas hipóteses: a primeira seria a distância entre a residência dos alunos e a escola – já que na zona rural os alunos geralmente estudam distante de suas casas, utilizando o transporte que possui horários muito fixos, o que não se aplica à zona urbana, onde as escolas geralmente ficam na própria comunidade ou em comunidades próximas às residências dos alunos. Esse tempo de espera pelo transporte pode criar a necessidade de alimentar-se na escola; a segunda pode ser o fato de que, geralmente, quem prepara o alimento nas escolas da zona rural é alguém da própria comunidade, ou seja, alguém conhecido dos alunos, enquanto que, nas escolas da zona urbana, há uma rotatividade muito grande de profissionais terceirizados, que podem ser desconhecidos dos alunos, o que levaria certa desconfiança.

No que tange a agregação de valores o projeto destaca que

[...] podem ser agregados fornecedores locais, já que muitos pequenos fornecedores e cooperativas não têm condições de participar de licitações e podem ser parceiros da empresa privada, fomentando a economia local e favorecendo o desenvolvimento da região (Ibidem).

Precisamos reafirmar que, na modalidade de gestão escolarizada, os fornecedores locais, para atender as escolas, não participavam de licitações, era necessária apenas a realização da pesquisa de preços com apresentação de três orçamentos e, como vimos anteriormente, a economia local não está sendo fomentada com a gestão terceirizada, uma vez que os produtos alimentícios não são adquiridos nos Municípios onde estão localizadas as escolas.

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

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

Dessa forma, observamos que a terceirização foi adotada com objetivo de retirar do Poder Público a execução de um trabalho cuja responsabilidade era de sua competência.

Nessa perspectiva, Peroni (2003, p. 115) destaca que “ao terceirizar o Estado passa para a sociedade tarefas que, historicamente, eram suas, e esse é um dos grandes eixos de debate nessa redefinição do papel do Estado”.

Segundo a autora (2003, p. 116), “Essa operação de deslocamento dá-se, principalmente por meio das estratégias apontadas no documento de reforma do Estado: pela terceirização e pelas organizações públicas não-estatais”.

Peroni (2003, p. 116) destaca que a materialização desse movimento na política educacional pode ser observada “[...] por intermédio da terceirização do processo de elaboração da avaliação e dos Parâmetros Curriculares Nacionais”. Assim como tem acontecido com o Programa Nacional de

Alimentação Escolar em vários Municípios brasileiros e agora no Estado do Espírito Santo.

No que se refere à redução dos custos a informação pode ser confrontada a partir do estudo de Nogueira (2005, p. 125) sobre a terceirização no município de Campinas, destacando que:

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

A autora considera que a terceirização da merenda escolar, no Município de Campinas, gerou um “superdimensionamento financeiro, chegando as taxas de participação dos recursos públicos municipais de 22,4% em 1997 a 74% em 2000, período da gestão terceirizada, sem que com isso pudesse ter havido a melhoria proporcional na qualidade final da alimentação” (p. 143).

Guglielminetti (2001) publicou, no jornal Correio Popular de Campinas – SP, matéria informando que um dos principais objetivos do programa de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) era o rompimento dos contratos de terceirização no Município, modelo de gestão altamente criticado pela cúpula do Partido e que, segundo um vereador petista, “a mudança de terceirização para o modelo de cooperativas iria representar uma economia anual de R\$ 5 milhões”. Vale ressaltar que o custo anual da merenda terceirizada na época era de R\$ 15 milhões e que, das quatro empresas que prestavam os serviços em Campinas, duas venceram licitação no Estado do Espírito Santo, são elas: Gerado J. Coan & Cia. Ltda. e a Nutriplus Alimentação e Tecnologia Ltda. (a reportagem na íntegra pode ser conferida no ANEXO A deste projeto).

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

Para facilitar o entendimento do leitor no que se refere ao processo de implantação da terceirização da merenda no Estado do Espírito Santo, apresentaremos a seguir a regionalização efetuada pela SEDU com o objetivo de viabilizar a operacionalização dos serviços.

4.1 REGIONALIZAÇÃO PARA IMPLANTAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO

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

O parâmetro considerado para essa divisão foi o número de alunos atendidos pelo PNAE. Cabe ressaltar que os Municípios que compõem a região da Grande Vitória apresentam maior número de alunos e concentração de escolas. Por esta razão, essa região foi dividida em dois lotes, o 02 e o 03. Já o lote 05 apresentou maior número de escolas, porém agrupou os Municípios com maior quantidade de unidades unidocentes e pluridocentes localizadas na zona rural.

Com a intenção de facilitar o entendimento dessa divisão, apresentamos a relação dos cinco lotes e seus respectivos Municípios, seguidos do quadro 08, que estabelece a relação entre o número de escolas e o número de alunos que serão atendidos por lote.

LOTE 01 – Alegre, Apiacá, Atílio Vivácqua, Bom Jesus do Norte, Cachoeiro de Itapemirim, Castelo, Divino de São Lourenço, Dores do Rio Preto, Guaçuí, Ibatiba, Ibitirama, Iconha, Irupi, Itapemirim, Iúna, Jerônimo Monteiro, Marataízes, Mimoso do Sul, Muqui, Muniz Freire, Presidente Kennedy, Rio Novo do Sul, São José do Calçado, Vargem Alta.

LOTE 02 – Afonso Cláudio, Alfredo Chaves, Anchieta, Brejetuba, Castelo, Conceição do Castelo, Domingos Martins, Guarapari, Itaguaçu, Itarana, Laranja da Terra, Marechal Floriano, Piúma, Santa Maria de Jetibá, Venda Nova do Imigrante, Viana, Vila Velha,

LOTE 03 – Baixo Guandu, Cariacica, Colatina, Governador Lindenberg, Ibiracú, João Neiva, Marilândia, Santa Leopoldina, Santa Teresa, São Roque do Canaã.

LOTE 04 – Aracruz, Fundão, Linhares, Serra, Vitória.

LOTE 05 – Água Doce do Norte, Águia Branca, Alto Rio Novo, Barra de São Francisco, Boa Esperança, Conceição da Barra, Ecoporanga, Jaguaré, Mantenópolis, Montanha, Mucurici, Nova Venécia, Pancas, Pedro Canário, Pinheiros, Ponto Belo, Rio Bananal, São domingos do Norte, São Gabriel da Palha, São Mateus, Sooretama, Vila Pavão, Vila Valério.

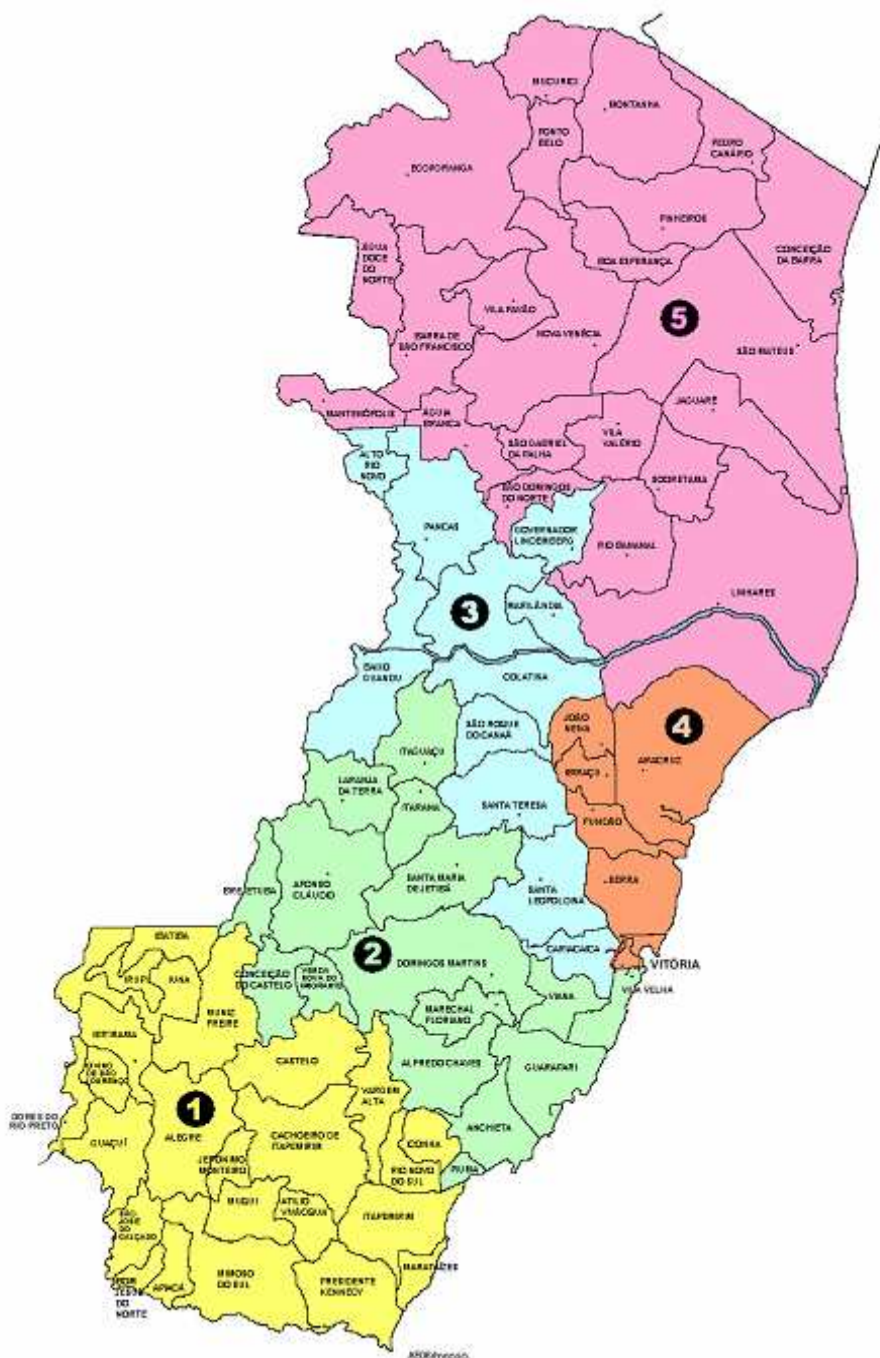
Quadro 08: Relação Número de Escolas/ Número de Alunos Atendidos

LOTE	Nº. DE ESCOLAS	Nº. DE ALUNOS
01	112	62.820
02	102	59.270
03	109	61.525
04	72	65.037
05	203	62.010
TOTAL	598	310.662

Fonte: Projeto Básico (ESPIRITO SANTO, 2010)

Com a finalidade de permitir a visualização geográfica dos Municípios que compõem os cinco lotes em que o Estado do Espírito Santo foi dividido, para possibilitar a operacionalização do Programa terceirizado, apresentamos, na Figura 02, um mapa do Estado com as respectivas divisões.

Figura 02 – Mapa do Espírito Santo Após Regionalização



Fonte: SEDU/ES

Já o quadro 09, a seguir, nos permite verificar a estimativa feita pela SEDU do quantitativo de alunos a serem atendidos pelo PNAE, na modalidade terceirizada, com uma ou três refeições diárias, nos níveis de ensino e modalidades de educação oferecidas pelo sistema público de ensino estadual do Espírito Santo, nos cinco lotes, para viabilizar a contratação das empresas.

Quadro 09: Número de Alunos Atendidos por Dia/Lote

Lote 01 – Num. Alunos/Dia	Merenda (1 Refeição)	Merenda (3 Refeições)	Total
E. Especial + E. Fundamental	28.107	958	29.065
E. Médio	17.481	75	17.556
E.J.A.	9.844	-	9.844
Total	56.382	1.033	56.465
Lote 02 – Num. Alunos/Dia	Merenda (1 Refeição)	Merenda (3 Refeições)	Total
E. Especial + E. Fundamental	26.205	197	26402
E. Médio	38.275	-	38.275
E.J.A.	8.877	-	8.887
Total	73.357	197	73.554
Lote 03 – Num. Alunos/Dia	Merenda (1 Refeição)	Merenda (3 Refeições)	Total
E. Especial + E. Fundamental	29.354	-	29.354
E. Médio	19.207	-	19.207
E.J.A.	6.768	-	6.768
Total	56.382	-	55.329
Lote 04 – Num. Alunos/Dia	Merenda (1 Refeição)	Merenda (3 Refeições)	Total
E. Especial + E. Fundamental	25.016	950	25.966
E. Médio	22.282	150	22.432
E.J.A.	8.649	-	8.649
Total	55.947	1.100	57.047
Lote 05 – Num. Alunos/Dia	Merenda (1 Refeição)	Merenda (3 Refeições)	Total
E. Especial + E. Fundamental	24.320	681	25.001
E. Médio	20.032	49	20.081
E.J.A.	6.017	-	6.017
Total	50.989	810	51.799
Total Geral	292.004	2.190	294.194

Fonte: Projeto Básico (ESPÍRITO SANTO, 2010)

Os lotes foram organizados a partir de critérios como número de alunos, quantitativo de escolas e a facilidade de acesso entre os Municípios que compõem cada lote.

Para a contratação das empresas que prestam os serviços às unidades escolares, o Estado do Espírito Santo, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação – SEDU, realizou licitação²², na modalidade “Pregão Presencial”, sob o critério “menor preço” global por lote, por meio do site da Secretaria de Educação (SEDU, 2010).

O pregão presencial teve, por objeto, contratação de empresa especializada para gestão da alimentação escolar, visando ao preparo e fornecimento de refeições aos alunos da rede estadual de ensino, com fornecimento de insumos e mão de obra conforme especificações do projeto básico.

De acordo com o Projeto Básico “a execução será no regime indireto sob forma de empreitada por preço unitário por aluno atendido (art.10, inciso II, alínea b da Lei Federal 8.666/93), não sendo contabilizadas para efeito de pagamento as repetições” (ESPÍRITO SANTO, 2010).

O Art. 10 da Lei Federal 8.666, publicada em de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), que dispõe sobre licitações e contratos da administração pública estabelece que

Art. 10. As obras e serviços poderão ser executados nos seguintes regimes:

II - execução indireta, nas seguintes modalidades:

b) empreitada por preço unitário;

O projeto elaborado pela SEDU, considerando que as unidades escolares já dispõem de infraestrutura para preparação dos alimentos, uma vez que as unidades escolares já oferecem alimentação aos alunos do ensino

²² O procedimento licitatório e os atos dele decorrentes observaram as disposições das Leis Federais nº. 8.666/93 e nº. 10.520/2002, do Decreto Estadual nº. 1.527-R/2005, e demais normas complementares aplicáveis à espécie.

fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos, estabeleceu um cronograma para implantação da modalidade de gestão terceirizada do PNAE, que deve ser executado em etapa única, por lotes.

Queremos ressaltar que, mesmo considerando que as escolas já dispõem de infraestrutura para preparação dos alimentos, a gerente informou que a SEDU providenciou a reforma e adequação de 372 cozinhas escolares, com valor estimado em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para cada unidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura física e material, com o objetivo de propiciar aos alunos local apropriado para o preparo e distribuição da alimentação escolar.

Se foi necessário reformar mais de 60% do total de cozinhas existentes na rede estadual, podemos considerar que antes da terceirização da merenda a maioria das escolas não possuíam instalações adequadas para preparo e distribuição da alimentação escolar. Assim indagamos como se encontrava o estado de conservação desses materiais e espaços antes desse processo?

De acordo com o contrato 060/2008 firmado entre a SEDU e a empresa terceirizada

Os utensílios de mesa e cozinha, os equipamentos de cozinha e despensa, deverão ser inventariados (referente à quantidade e estado de conservação), conjuntamente pela CONTRATADA e preposto designado pela direção da unidade escolar.

O inventário ora referido, deverá ser realizado nas seguintes ocasiões: a) na data inicial da implantação do serviço; b) sempre que houver suprimento/ reposição dos mesmos pela CONTRATADA; c) cerca de 30 (trinta) dias antes do término do contrato, a fim de que haja tempo hábil para a adoção dos procedimentos de reparos ou reposições, que se façam necessário.

Quanto às despesas com energia e água, o contrato 060/2008 estabelece que a contratante no, caso a SEDU, deverá

Fornecer, sem ônus para a CONTRATADA, água e luz nas unidades escolares, considerando que o abastecimento de água e energia é único para todo o prédio escolar, não há como separar os gastos da cozinha dos demais ambientes da escola. Além de que, para separar o consumo da cozinha seria necessário separar os medidores, gerando um custo maior a ser incorporado ao custo da alimentação servida.

A implantação do projeto de terceirização da merenda no Estado obedeceu ao seguinte cronograma:

Quadro 10: Cronograma de implantação da Terceirização por Lotes

Lotes	Implantação	NÚMERO DE ALUNOS ATENDIDOS				
		Com 1 Refeição	Com 3 Refeições (2 lanche e 1 almoço)	Com gêneros Alimentícios	Com Lanche	Total
01	Abr/10	53.641	1033	177	1614	56.465
02	Ago/08	66.246	197	515	6.596	73.554
03	Fev/10	54.609	-	184	536	55.329
04	Mar/10	55.947	1.100	620	689	57.047
05	Fev/10	48.818	810	933	1.238	51.799
Total	278.902	2.190	2.429	10.673	294.194	294.194

Fonte: Projeto Básico (ESPÍRITO SANTO, 2010)

A partir das informações fornecidas pela Gerência de Apoio Escolar, podemos constatar que o cronograma estabelecido no projeto básico foi cumprido com pouquíssimas alterações de prazos e o processo de implantação da terceirização no Estado está acontecendo, conforme previsto. Primeiro no lote 02, sendo a vencedora da licitação para prestar os serviços às unidades escolares pertencentes a este lote a empresa Geraldo J. Coan que iniciou os serviços em 11/08/2008.

Depois, nos lotes 03 e 05 que, apesar dos processos serem licitados em datas diferentes, 13/09/2009 e 30/12/2009 respectivamente, a implantação dos serviços se deu a partir do mesmo dia, 08/02/2010. A empresa prestadora de serviços é a Nutriplus Alimentação e Tecnologia LTDA para o lote 03 e a empresa Comissaria Rio de Janeiro para o lote 05.

Em relação aos lotes 04 e 01, verificamos que existe um atraso na implantação da terceirização em relação ao cronograma estabelecido, mas segundo a Gerência de Apoio Escolar, as licitações aconteceram nos dias 18/01/2010 e

08/06/2010, respectivamente, e os processos se encontram na Procuradoria Geral do Estado para análise jurídica. Uma vez concluída essa fase, a prestação dos serviços se dará em aproximadamente 45 dias. As empresas vencedoras da licitação para atender esses lotes foram: Lote 04 – SP Alimentação, Lote 01 – Starbene.

Para operacionalização do Programa, as empresas contratadas tiveram que se instalar em um ou mais Municípios pertencentes ao lote para o qual a empresa venceu a licitação. É importante destacar que das cinco empresas contratadas a Comissaria Aérea Rio é do Estado do Rio de Janeiro e as outras quatro são do Estado de São Paulo.

As empresas Geraldo J. Coan, Nutriplus Alimentação e Tecnologia, Comissaria Rio de Janeiro e Starbene já iniciaram a prestação dos serviços e segundo a gerente, se instalaram nos Municípios de Vila Velha, Cariacica, São Mateus e Cachoeiro de Itapemirim, respectivamente.

No decorrer da realização desse estudo fomos informados pela gerente que o pregão eletrônico realizado para atender o lote 04, no qual a empresa vencedora foi a SP Alimentação foi revogado e os motivos que levaram a esta revogação serão explicitados de maneira contextualizada, mais adiante neste capítulo.

A seguir apresentamos o quadro 11, que permitirá verificar como ficou estabelecida a relação entre Lote, empresa contratada, matriz e a filial no Estado.

Quadro 11: Espaços de Atuação das Empresas no Espírito Santo

LOTES	EMPRESA	MATRIZ	FILIAL - ES
Lote 01	Starbene	São Paulo SP	C. de Itapemirim
Lote 02	Geraldo J. Coan & Cia. LTDA	São Paulo SP	Vila Velha
Lote 03	Nutriplus Alimentação e Tec. LTDA	São Paulo SP	Cariacica
Lote 04	SP Alimentação	São Paulo SP	Revogado
Lote 05	Comissaria Aérea Rio de Janeiro LTDA	Rio de Janeiro	São Mateus

Fonte: Elaborado pelo autor

A partir de uma pesquisa na internet e uma visita aos *sites* das empresas contratadas, coletamos informações gerais a respeito de cada uma delas que apresentamos a seguir.

Segundo informações obtidas no *site* da Empresa, o grupo Geraldo J. Coan & Cia. Ltda., fundado em 1980 em Tietê, no interior paulista, nasceu a partir da sociedade de um bem-sucedido restaurante – o Coan Pampas – entre quatro irmãos de uma mesma família cujo sobrenome italiano batiza e identifica o grupo hoje dentro e fora do Brasil.

O primeiro salto de crescimento da organização ocorreu ainda nos anos 1980 no atendimento às indústrias e usinas de açúcar e de álcool daquela região, por meio do sistema de entrega de refeições transportadas.

Em 1998, a empresa ingressou no segmento de alimentação escolar terceirizada. Atualmente, o Grupo Coan ocupa a liderança nacional desse segmento, além de ter-se consolidado como uma das cinco maiores empresas de alimentação para a coletividade do País.

Com uma equipe multidisciplinar de aproximadamente 9.000 colaboradores e uma estrutura logística e operacional complexa que se distribui por 16 Estados brasileiros, o Grupo Coan produz diariamente cerca de 2 milhões de refeições para escolas, maternidades e creches, empresas privadas dos mais variados portes e segmentos, indústrias, usinas de açúcar e álcool, hospitais, unidades prisionais, órgãos públicos, plataformas marítimas e gasodutos. As informações a respeito das empresas contratadas para prestar serviços terceirizados no ramo da alimentação escolar no Estado, nos demais lotes, podem ser conferidas no (ANEXO B) desta dissertação.

Um fato que nos chamou bastante a atenção foi que, enquanto realizávamos a pesquisa na internet para obtenção de informações gerais a respeito das empresas contratadas, encontramos uma série de reportagens que tratam de fraudes na merenda escolar em vários Municípios brasileiros.

Para nossa surpresa, as empresas Geraldo J. Coan & Cia. Ltda., SP Alimentação e Nutriplus Alimentação e Tecnologia Ltda. foram citadas nessas

reportagens e, segundo o Ministério Público, estariam supostamente envolvidas neste esquema.

Segundo Izidoro; Credendio (2009) do jornal Folha de São Paulo

A investigação sobre formação de cartel, lavagem de dinheiro e corrupção de agentes públicos se estende a, pelo menos, outros 13 Municípios, envolvendo as mesmas empresas e abrange também a má qualidade da alimentação fornecida aos alunos da rede paulistana. Três depoimentos oficiais e uma gravação recebida pela Promotoria falam de um acordo entre empresários às vésperas do pregão realizado há dois anos durante a gestão Kassab.

Num depoimento, o advogado J. (cujo nome é mantido em sigilo a pedido da Promotoria), que foi ligado ao grupo SP Alimentação, diz que a combinação envolveu no mínimo três empresas para a distribuição de seis lotes em disputa --além da SP Alimentação, cita a Nutriplus e a Geraldo J. Coan. Ele diz ter tido acesso à gravação que comprova os acertos --e que cita outras empresas.

O advogado J., que foi representante em licitações de uma empresa ligada à SP Alimentação, declarou à Promotoria que, além do "direcionamento" em licitações, tomou conhecimento de propinas de R\$ 50 mil "a agentes públicos".

O promotor criminal Arthur Lemos diz que há outros dados que avalizam a tese de conluio da gravação. "Colhemos depoimentos de pessoas que confirmam isso, que já estiveram envolvidas no esquema, que participaram da licitação".

Em Canoas (RS), a Procuradoria da República apresentou denúncia criminal relativa à fraude na terceirização da merenda escolar no Município. De acordo com Weissheimer (2009)

Os sócios-gerentes da empresa SP Alimentação, Eloízo Gomes Afonso Durães, Valmir Rodrigues dos Santos e Vilson do Nascimento foram denunciados pela Procuradoria da República de Canoas (RS) por envolvimento em uma fraude na terceirização da merenda escolar no município. Eles estão sendo acusados de fraude em licitação, corrupção ativa e formação de quadrilha. Ao todo, 13 pessoas foram denunciadas pelo MP Federal, incluindo o ex-prefeito de Canoas, Marcos Ronchetti (PSDB), o ex-secretário geral do município, Chico Fraga, e o ex-secretário de Educação de Canoas, Marcos Antônio Giacomazzi Zandonai. Os demais denunciados são ligados às empresas SP Alimentação e Gourmaitre Cozinha Ind. e Refeições .

Segundo informações do inquérito civil público, o prefeito de Canoas e os secretários de Governo e de Educação, além de realizarem uma licitação dirigida, ainda frustraram a fiscalização sobre fornecimento da merenda, que deveria ser feita de forma rigorosa pelo Conselho de Alimentação Escolar de Canoas. Também foi constatada a ausência de qualquer medida concreta da Prefeitura quanto à correção das irregularidades apontadas há mais de um ano pelos órgãos de auditoria externa. "Dessa forma, além do desvio de recursos públicos, avaliado em mais de 5,6 milhões de reais, os réus conseguiram manter em funcionamento por mais de dois anos um contrato executado irregularmente (má qualidade das refeições, cozinheiras sem vínculo de emprego com a empresa, entre muitas outras ilegalidades), gerando também prejuízos aos beneficiários da merenda escolar (crianças e adolescentes)", diz o Ministério Público Federal.

Segundo Weissheimer (2009)

Os fatos foram elucidados a partir de investigação iniciada no Ministério Público Federal, que já deu origem a uma ação de improbidade administrativa. Esse caso marcou o início da chamada “Operação Solidária”, que, segundo o MPF “propiciou ampla comprovação de atos de fraude, corrupção e formação de quadrilha envolvendo os representantes da empresa SP Alimentação e Serviços e os ex-gestores de Canoas”.

A G1 SP também publicou no dia 02 de julho reportagem com a seguinte manchete “MP investiga empresas por fraude em merenda escolar em SP e MG”. De acordo com Junior (2010)

Promotores de São Paulo e de Minas Gerais apreenderam na quinta-feira (1º) documentos em empresas suspeitas de pagar propina para fornecer merenda escolar em 30 prefeituras. Segundo o Ministério Público, o esquema se intensificou nos últimos anos. As empresas investigadas são: Gourmaitre, Ceazza e Verdurama, do Grupo SP Alimentação; Geraldo J. Coan; Nutriplus; Eb Sistol; Convida Denadai; e Terra Azul.

A investigação começou em 2008. De acordo com os promotores, as empresas financiam campanhas de candidatos a prefeito que, quando eleitos, retribuem contratando essas empresas para fornecer merenda.

Em 23 de setembro o jornal Estadão anunciou que o Ministério Público pediu a prisão preventiva do dono da SP Alimentação, segundo Godoy (2010)

Foi preso preventivamente nesta quinta-feira (23) de manhã em São Paulo o empresário Eloízo Gomes Afonso Durães, acusado de envolvimento na máfia da merenda. Dono da SP Alimentação, Durães é um dos principais investigados pelo escândalo, suspeito de ter montado um esquema milionário para lavar dinheiro e corromper políticos de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Alagoas, Pernambuco e Maranhão.

As empresas do grupo do empresário e de seu concorrente, a J. Coan, com quem formaria um cartel, são acusadas pelo Ministério Público (MP) de terem movimentado R\$ 280 milhões em notas frias de 2008 até agora.

Já em 1º de outubro de 2010, o Jornal da Record publicou reportagem informando que foi solto pela Justiça acusado de comandar a máfia da merenda escolar em Limeira (SP). Segundo o jornal

O dono da empresa SP Alimentação, e o vereador da cidade, acusados de participar da máfia da merenda escolar através da venda superfaturada de alimentos para escolas públicas, foram soltos nesta quinta-feira (30).

No processo de terceirização no Estado do Espírito Santo, a Gerente de Apoio Escolar relatou que o pregão eletrônico referente ao lote 04, cuja Empresa vencedora foi a SP Alimentação, foi revogado e o motivo que levou a SEDU a pedir a revogação foi que

O lote 4 foi revogado porque o preço que a empresa ganhou estava muito acima do que a gente estava praticando com as outras empresas nos outros lotes contratados e o lote 4, para nós, é o melhor lote porque pega só 4 Municípios: Serra, Fundão, Aracruz e Linhares e se você pegar a primeira escola que tem aqui na Serra e a última escola que tem lá em Sooretama no Município de Linhares, você não gasta duas horas entre uma e outra. A concorrência foi muito baixa pela nossa experiência com os outros lotes que tinham 10, 12 empresas participando do pregão. Então nesse, apareceram poucas empresas e nenhuma das empresas que ganharam os outros lotes, participou dessa licitação. Então a gente entendeu que não era conveniente para a administração fazer essa contratação, e aí o processo ainda está em fase de recurso, aquela revogação.

A gerente informou que “enquanto o processo não for julgado, a forma de gestão do PNAE para as escolas pertencentes ao lote 04 continuará sendo a escolarizada”.

Em relação ao processo de terceirização ter acontecido em meio a essa onda de denúncias envolvendo três das cinco empresas que venceram licitação no Estado do Espírito Santo, a gerente informou que

Nós tínhamos conhecimento disso e antes de elaborar o nosso projeto nós fomos a São Paulo, Cotia, Indaiatuba, Curitiba nós visitamos esses Municípios e conhecemos como que era a terceirização. Nós tivemos acesso a modelo de edital, tivemos acesso a modelo de contrato e aos controles que eram feitos nas escolas, nós visitamos escolas desses Municípios. Então, a partir dessas visitas a gente viu que o foco que a gente teria que dar no nosso projeto seria no controle e nas penalidades por que os contratos que tinham lá eram muito abrangentes e os controles eram tipo manuais e pouco eficazes e quando a gente desenvolveu o projeto a gente focou nisso , então hoje no nosso contrato as penalidades elas são tipificadas, então tem uma lista com 13 tipos de penalidades com 20 tópicos de tipificações.

As penalidades tipificadas citadas pela gerente podem ser conferidas no (ANEXO C) desta dissertação.

Outra forma de tentar evitar esse tipo de prática, segundo a gerente,

Foi a forma de licitar, a gente não licita vários lotes ao mesmo tempo, isso não significa que as empresas não possam combinar, mas isso no mínimo, inibe, porque ela sabe que é um lote só, eu só to licitando um lote por vez. Então eu não posso afirmar que aconteceu nem que

não aconteceu, mas eu licitei um lote de cada vez e isso, no mínimo, inibe por que uma coisa é você licitar 4 ou 5 lotes onde todo mundo ta ali, todo mundo combina e dali já sai resolvido, o nosso não é assim, o nosso cada lote é um lote, é um processo para cada lote.

O presidente do CAE também declara ter conhecimento dessas denúncias e esclarece dizendo que

A mesma fonte de informações que você tem a gente tem, investigação no Ministério Público é lugar comum, eles investigam tudo, é função deles, agora as empresas, para elas entrarem na concorrência elas têm que apresentar certidão negativa estadual, federal, que envolvem contribuição social, FGTS, então as empresas foram habilitadas através desse sistema a participar do processo. Nós não podemos fazer nem o julgamento, nem prejulgamento, certo? Acredito que se uma empresa for condenada vai ser automaticamente eliminada do sistema. Nós acompanhamos apreensivos, eu diria para você que o Ministério Público ele tem um poder e até no meu modo de ver, acima do jurídico, por que ele prende antes de julgar, correto? Então nós olhamos assim, com apreensão, acompanhamos todos esses dados, num sistema de rastreio pela internet e levamos ao conhecimento dos conselheiros. Agora apesar de o CAE ter o poder de fiscalizar, nós não temos o poder de fazer esse tipo de julgamento. Até porque ainda é uma investigação, não é um processo.

As reportagens citadas anteriormente, seguidas de outras, que tratam de denúncias e investigações de um esquema que ficou conhecido como “máfia da merenda” envolvendo três das cinco empresas terceirizadas (A SP Alimentação, A Geraldo J. Coan & Cia. Ltda. e a Nutriplus Alimentação e Tecnologia LTDA), que venceram a licitação no Estado para atender as escolas do sistema de ensino público estadual do Espírito Santo, podem ser conferidas na íntegra no (ANEXO D) desta dissertação.

Curioso é que a terceirização do PNAE no Estado do Espírito Santo aconteceu paralelamente a essa onda de problemas, de insatisfações, de denúncias de fraudes na merenda escolar em vários Municípios brasileiros, inclusive no Município da Serra-ES²³ que de acordo com Francez (2010)

As escolas da rede municipal de ensino da Serra tiveram as atividades paralisadas nesta quarta-feira (13) por conta da greve das merendeiras, contratadas pela empresa Convida Alimentos que não receberam os salários e pararam em protesto. A paralisação das trabalhadoras é por tempo indeterminado.

A empresa é a mesma que, em agosto deste ano, cortou da merenda dos alunos frutas, verduras e laticínios por falta de repasse

²³ Serra: Município que integra a região metropolitana da Grande Vitória em que a modalidade de gestão do PNAE é terceirizada.

da prefeitura do município. Na época, a empresa negou que os repasses estivessem atrasados, mas, pelos balancetes o Conselho Alimentação Escolar (CAE), constatou-se que não havia repasse da prefeitura para a Convida Alimentos.

Ainda de acordo com a reportagem, o Conselho de Alimentação Escolar se manifesta dizendo que

Para o CAE, a contratação de uma empresa para este fim é nociva, já que as escolas ficam à mercê dos interesses econômicos da empresa terceirizada. Em agosto, a Divisão de Alimentação Escolar (DAE) afirmou que as despesas com a merenda terceirizada são custeadas em maior parte pela prefeitura e em menor pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Essas e outras reportagens a respeito dos problemas enfrentados pelo Município da Serra, decorrentes da terceirização da merenda escolar, podem ser conferidas na íntegra no (ANEXO E) desta dissertação.

Mesmo diante de todos esses problemas, a Secretaria de Estado e Educação do Espírito Santo optou pela terceirização da merenda escolar e três empresas que estão sendo investigadas pelo Ministério Público, as que nos referimos acima, participaram e venceram a disputa do pregão eletrônico realizado para contratação de empresas especializadas para a gestão da alimentação no Estado.

Assim, fica a indagação: o que pensam os órgãos fiscalizadores como o FNDE e o CAE e os órgãos de controle externo e interno, do Tribunal de Contas da União (TCU), da Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e do Ministério Público e, também, o Sindicato dos(as) Trabalhadores(as) em Educação Pública do Espírito Santo (SINDIUPES), a respeito dessa questão?

É importante ressaltar que, em entrevista exibida pelo Fantástico, no dia 08 de maio de 2011, que divulgou a péssima qualidade da merenda oferecida aos escolares, em cinco Estados brasileiros, denunciando uma série de irregularidades no processo de terceirização do PNAE, o Presidente do FNDE, Daniel Silva Balaban afirmou que “Nós não apoiamos a terceirização da merenda porque achamos que a merenda escolar deve ser realizada em cada Município. Recurso do governo federal não pode ser utilizado para pagamento de terceirização”.

O Presidente do FNDE informou ainda que “Aqueles maus gestores são processados administrativamente e, se for o caso, criminalmente”. (A reportagem exibida pelo Fantástico encontra-se na íntegra no ANEXO F).

Interessante é que se o Presidente do Órgão responsável pelo gerenciamento e desenvolvimento do PNAE em todo o País afirma que “recurso do governo federal não pode ser utilizado para pagamento de terceirização” como as empresas terceirizadas estão recebendo pelo serviço terceirizado prestado ao Estado? E ainda, se o FNDE não é a favor da terceirização, por que permite o desenvolvimento do Programa por meio desse modelo de gestão uma vez que tem causado muitos problemas em seu processo de implantação e execução?

Considerando o que foi dito pelo Presidente do FNDE quanto à impossibilidade de utilização dos recursos federais destinados ao PNAE para pagamento de serviços terceirizados, verificamos na cláusula sétima, item 7.2, letra a, do contrato 060/2008, assinado com a empresa Geraldo J. Coan, uma alternativa para driblar tal impedimento. Pois mesmo tendo contratado serviços, a contratante, no caso a SEDU, paga por serviços e também por gêneros alimentícios por meio de duas notas fiscais.

7.2 - A CONTRATANTE efetuará o pagamento, mediante crédito em conta corrente da CONTRATADA, mensalmente, até o 30º (trigésimo) dia após a apresentação dos seguintes documentos:

a) Duas Notas Fiscais, sendo 01 (uma) para gêneros e 01 (uma) para serviços, devidamente atestadas, relativas à parcela mensal do contrato de prestação dos serviços, acompanhada dos comprovantes, relativos ao mês anterior, de recolhimento do FGTS e Previdência Social, Folha de Pagamento das categorias, vales-transporte, vales-refeição, comprovante de recolhimento dos impostos ICMS e ISSQN sobre os serviços faturados, no que couber.

Desta forma, acreditamos que o Estado utiliza o recurso do FNDE para pagamento de parte dos serviços prestados pela empresa terceirizada por meio de nota fiscal de consumo e, com outras dotações orçamentárias, realiza o restante do pagamento por meio de nota fiscal de serviços.

4.2 DAS ESPECIFICAÇÕES DO CONTRATO FIRMADO COM A EMPRESA

A partir de uma análise no contrato firmado com a empresa Geraldo J. Coan, verificamos que a mesma foi contratada para atender ao lote 02 por um prazo

de 2 anos, podendo ser prorrogado nos termos do inciso II, do artigo 57, da Lei Federal nº. 8.666/93 e alterações posteriores, após a manifestação da Procuradoria Geral do Estado.

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº. 9.648, de 1998)

O valor total do contrato foi estimado em R\$ 21.192.928,00 (vinte e um milhões e cento e noventa e dois mil e novecentos e vinte e oito reais). Esse valor corresponde ao número total estimado de refeições a serem servidas por aluno dia vezes o valor unitário dos atendimentos. Esses atendimentos foram especificados da seguinte forma: 01 refeição; 01 lanche; gêneros alimentícios para 01 refeição e 01 refeição + 02 lanches.

O quadro 12 no dá uma idéia geral de como foi calculado essa estimativa para se chegar a esse valor final.

Quadro 12: Tipo de Merenda, Número de Atendimentos e Valores Pagos Durante a Vigência do Contrato

Merenda	Número de Atendimentos	Número de dias Letivos	Valor Unitário em R\$	Valor Total em R\$
01 refeição	40.977	400	1,16	19.013.328,00
01 lanche	4.368	400	1,08	1.886.976,00
Gêneros para 01 refeição	262	400	0,93	97.464,00
01 refeição + 02 lanches	170	400	2,87	195.160,00
Valor total do contrato				21.192.928,00

Fonte: Contrato nº. 060/2008/SEDU/ES

De acordo com a cláusula quarta do contrato 060/2008 (ESPÍRITO SANTO, 2008), que trata da revisão e dos reajustes

Os preços contratados referem-se ao valor unitário por refeição servida e serão reajustados em periodicidade anual, a contar da data limite estabelecida para entrega das propostas no Pregão presencial nº. 0001/2008, observadas as regras estabelecidas na Lei Federal 9.069/95 e legislações posteriores.

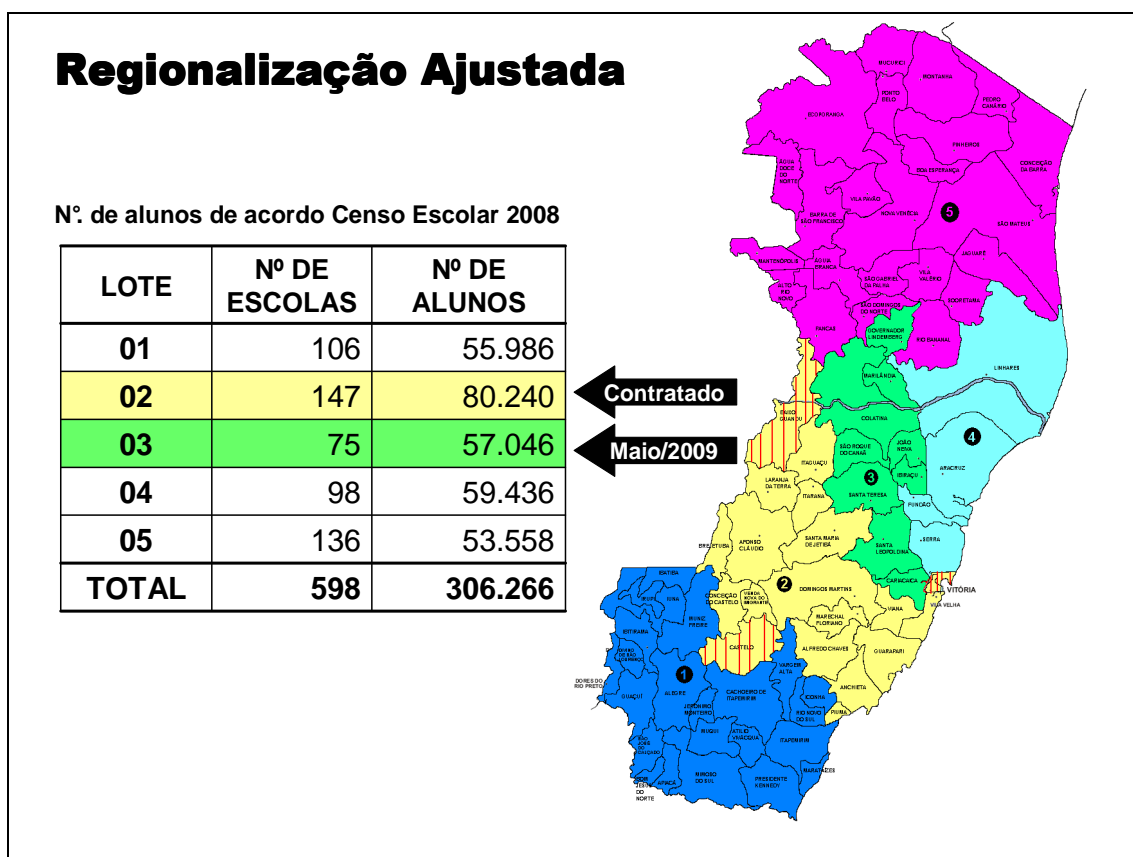
O contrato citado estabelece também, no item 3.3 da cláusula terceira, que a execução será no regime indireto, sob forma de empreitada por preço unitário por aluno atendido, não sendo contabilizadas, para efeito de pagamento, as repetições.

Cabe destacar que o contrato 060/2008 (ESPÍRITO SANTO, 2008) foi assinado em 17 de julho de 2008 e, no dia 04 de fevereiro de 2009, foi necessário fazer o 1º Termo Aditivo que teve como objetivo alterar o Projeto Básico da SEDU, acrescentando as escolas estaduais localizadas nos municípios de Baixo Guandu, Castelo e Vitória que, na primeira regionalização, não faziam parte do lote 02, pois pertenciam aos lotes 03; 01 e 04 respectivamente.

O 1º Termo Aditivo foi necessário porque foi feita uma estimativa para atender 80% dos alunos matriculados e, na realidade, verificou-se que o percentual de atendimento era inferior a 50% do número de matrículas, o que possibilitou o acréscimo dessas escolas, considerando que o contrato entre a empresa e a Secretaria de Educação já havia sido assinado para atender 80% do total de matrículas existentes no lote 02.

A figura 03 nos permite visualizar como ficou a nova situação após a realização do 1º Termo Aditivo.

Figura 03: Nova Situação após o 1º Termo Aditivo no Lote 02



Já o 2º Termo Aditivo teve por objeto prorrogar o prazo de vigência do contrato original a partir de 19/07/2010, com vigência até 31/12/2010, visando à execução de serviços de gestão da alimentação escolar. As despesas do 2º Termo Aditivo no valor de R\$ 5.373.088,54 (cinco milhões trezentos e setenta e três mil oitenta e oito reais e cinquenta e quatro centavos) correrão a conta do orçamento próprio da SEDU.

É importante destacar também que o contrato 060/2008 (ESPÍRITO SANTO, 2008) recebeu quatro apostilamentos. O primeiro apenas com o objetivo de fazer alteração no CNPJ da empresa Gerado J. Coan, o terceiro visava alteração no endereço, pois a empresa inicialmente se instalou no município de Vitória e depois foi para o município de Vila Velha. Já o segundo e quarto apostilamentos tiveram como objetivo reajustar os valores das refeições e lanches praticados no contrato em 5,83% e 5,48% respectivamente, conforme

variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - INPC/IBGE.

Após esses reajustes, os preços que passaram a vigorar a partir de 16/05/2010 ficaram assim:

- a) merenda (01 refeição) ao preço unitário de R\$ 1,29 (um real e vinte e nove centavos);
- b) merenda (01 lanche) ao preço unitário de R\$ 1,20 (um real e vinte centavos);
- c) merenda gêneros (01 refeição) ao preço unitário de R\$ 1,03 (um real e três centavos);
- d) merenda integral (01 refeição + 02 lanches) ao preço unitário de R\$ 3,20 (três reais e vinte centavos)

De acordo com o projeto básico (ESPÍRITO SANTO, 2010), que serviu de referência para a contratação das cinco empresas para atender as escolas públicas estaduais do Estado, essas teriam algumas responsabilidades para prestar os serviços especificados no projeto.

Dentre essas responsabilidades (ANEXO G), no que se refere às condições gerais, destacamos as que tratam da execução dos serviços, da observância das normas higiênicas e das disposições específicas da vigilância sanitária em relação ao preparo e fornecimento dos alimentos, da elaboração de cardápios que atendam tanto às necessidades nutricionais dos alunos quanto à necessidade da realização de ações de educação nutricional, da utilização de gêneros de primeira qualidade, da manutenção de equipe técnica para a orientação do preparo e distribuição dos alimentos, dentre outras ações.

Em relação ao pessoal, o projeto destaca que, dentre uma série de ações, a contratada deverá complementar o número de funcionários no caso de aumento das unidades escolares e, além disso, estes e os demais funcionários já em ação deverão ser supervisionados, treinados, qualificados e uniformizados seguindo a legislação trabalhista vigente.

O projeto básico (ESPÍRITO SANTO, 2010) destaca, ainda, ações de responsabilidade das empresas relacionadas às instalações físicas das cozinhas escolares, da estrutura material (utensílios e equipamentos), focando a identificação, manutenção e reposição de toda essa estrutura. No que se refere aos gêneros e insumos, o projeto deixa claro que as empresas deverão garantir o abastecimento das escolas com gêneros alimentícios, material de limpeza, gás e material descartável necessário à prestação dos serviços.

Como último aspecto a ser observado, o projeto destaca que as empresas, em relação à legislação, deverão “arcar com os ônus decorrentes de incidência de todos os tributos federais, estaduais e municipais, que possam advir dos serviços contratados, fazendo prova deles quando requerido e responsabilizando-se pelo cumprimento de todas as exigências das repartições competentes, com total isenção da Secretaria de Estado da Educação.”

Percebemos que, mesmo com essas responsabilidades especificadas no contrato 060/2008 (ESPÍRITO SANTO, 2008), firmado com a empresa Gerado J. Coan e Cia. Ltda., algumas delas, conforme destacado pelos diretores escolares, não estão sendo cumpridas.

Nesse sentido, concordamos com Przeworsky (1995) quando destaca que os Estados são instituições precárias de intervenção. O autor afirma ainda que

[...] não importa quem são os governantes, o que querem e quem representam. Tampouco importa como o Estado é organizado e o que ele é legalmente capaz ou incapaz de fazer. Os capitalistas não precisam sequer agir coletivamente: é suficiente que busquem cegamente seus estreitos interesses privados para levar qualquer governo a respeitar os limites impostos pelas consequências públicas de suas decisões privadas (p. 88).

Diante disso, pode-se dizer que, uma vez adotada a terceirização como modalidade de gestão para gerir o PNAE, uma forma de mitigar os problemas relacionados à sua execução será a intervenção do Estado no sentido de garantir que o estabelecido no contrato firmado com a empresa seja cumprido.

4.3 SISTEMA DE ORGANIZAÇÃO E CONTROLE DO PROCESSO TERCEIRIZADO

Para a operacionalização da terceirização, de acordo com a Gerência de Apoio Escolar, a SEDU implantou um sistema informatizado que viabiliza o acompanhamento, fiscalização, controle e avaliação da terceirização do PNAE. O modelo implantado permite o contato diário com as escolas que são responsáveis por alimentar o sistema com informações do tipo: número de alunos atendidos com uma, duas ou até três refeições; falta de atendimento; denúncias de irregularidades; dentre outras informações e anomalias consideradas importantes para que a SEDU possa acompanhar e tomar as decisões necessárias para garantir o bom funcionamento do PNAE.

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

No que se refere ao funcionamento do sistema implantado pela SEDU, é importante dizer que este tem sido um importante meio de controle no que tange a execução do Programa, uma vez que permite o registro diário de todas as informações necessárias para o desenvolvimento desta modalidade de gestão do PNAE. A partir desses registros, a SEDU pode acompanhar o desenvolvimento do Programa verificando se o que foi estabelecido no contrato com as empresas que prestam o serviço terceirizado está sendo cumprido e, a partir daí, tomar as decisões necessárias para garantir um atendimento de qualidade aos escolares.

Por outro lado, mesmo diante da implantação de um sistema operacional de controle que tem funcionado, no Município de Viana, a diretora afirma que

Quando você lida com a merenda terceirizada, a dificuldade de contactar a empresa para solucionar os problemas que surgem é muito grande, ficando a escola prejudicada com a demora na resolução desses problemas e com isso a escola fica engessada.

Nesse sentido, o diretor de uma escola do Município de Afonso Cláudio destaca que

A grande dificuldade de todo esse processo é que, às vezes, as reivindicações não são atendidas porque já está amarrado no contrato. A SEDU tem procurado melhorar, mas fica presa às especificações do contrato. O Estado fez um contrato e a empresa segue rigorosamente o contrato e, às vezes, em educação, você precisa ter algumas atitudes, algumas ações mais maleáveis para atender ao aluno com maior qualidade.

Diante do exposto, considerando que é na escola que o Programa é executado, podemos dizer que se a SEDU, no momento de elaboração do projeto de terceirização da merenda, tivesse permitido a participação dos diretores escolares, alunos, Conselho de Escola, enfim, da comunidade escolar, é bem possível que os problemas enfrentados na terceirização viessem a ser debatidos e provavelmente sugestões para solução das questões fossem apresentadas pelos atores que participam do processo e previstas nos contratos assinados com as empresas.

Dentre as escolas selecionadas para a realização desse estudo, percebemos que em apenas uma a terceirização tem sido executada sem nenhum problema, segundo a diretora dessa escola, localizada no município de Baixo Guandu “a terceirização só tem ponto positivo, pelo menos aqui na escola, só tem ponto positivo, eu não tenho do que reclamar não. A questão de você não precisar fazer compras, isso já tira um pouco de carga do gestor para dar assistência às outras áreas e dimensões da escola”.

Segundo a diretora, o consumo dos alunos na alimentação escolar aumentou muito depois que a terceirização foi implantada e o único problema enfrentado é que a escola oferece o curso profissionalizante e os alunos que fazem esse curso não são atendidos pelo PNAE, o que causa um desconforto muito grande na hora do recreio, porque uns têm o direito à merendar e outros não.

Analisando a planilha de atendimento dessa escola no mês de outubro de 2010, apresentada no quadro 13 a seguir, verificamos realmente que a média dos alunos que merendam chegou a 79,44%, muito acima da média geral do Estado que, conforme afirmou a gerente, gira em torno de 40%.

Quadro 13: Planilha de Atendimento de uma Escola do Município de Baixo Guandu

Mês : 10/2010						
Dia do Mês	MATUTINO 488	VESPERTINO 220	NOTURNO 146	Total de Alunos Servidos	% de Atendimento	
	Refeição Servida	Refeição Servida	Lanche Servido			
01	350	220	110	680	79,63%	
04	350	200	118	668	78,22%	
05	370	200	100	670	78,45%	
06	400	225	120	745	87,24%	
07	465	225	120	810	94,85%	
08	380	200	110	690	80,80%	
11	0	0	0	0	0,00%	
12	0	0	0	0	0,00%	
13	150	100	80	330	38,64%	
14	350	120	110	680	79,63%	
15	350	200	110	660	77,28%	
18	350	200	110	660	77,28%	
19	385	200	110	695	81,38%	
20	350	202	120	672	78,69%	
21	440	200	100	740	86,65%	
22	350	202	125	677	79,27%	
25	300	202	120	622	72,83%	
26	385	202	120	707	82,79%	
27	385	201	126	712	83,37%	
28	405	202	128	735	86,07%	
29	425	203	110	738	86,42%	

Fonte: SEDU/ES

Fica então, nossa sugestão para que a Secretaria de Estado da Educação realize um estudo com objetivo de conhecer e entender os motivos que levaram a tamanha satisfação dos sujeitos que fazem parte dessa comunidade escolar em relação à terceirização, considerando que a empresa é a mesma e que o cardápio ofertado, conforme afirmado pelos diretores, também é igual para todo o lote.

Esta visão da terceirização não é a mesma para os demais diretores que participaram da pesquisa.

Em Vila Velha, a diretora destacou que, para o trabalho do gestor, a terceirização é muito melhor, pois além de não existir o desgaste com os funcionários, não é preciso se preocupar com a aquisição dos gêneros

alimentícios nem com a prestação de contas. Mas, em contrapartida, destaca que

Se a escola recebesse o mesmo quantitativo que é pago por refeição no processo terceirizado à empresa, seria possível oferecer uma alimentação muito mais rica. A questão é que entre o Estado e a empresa existe o lucro que, no processo escolarizado, não existe, mas só que o valor que a escola recebia por aluno era muito menor.

Para a diretora de uma escola do Município de Viana “o projeto apresentado pela empresa foi um conto de fadas que na sua execução virou o conto da carochinha. De acordo com a diretora

Eu preferia comprar, ou seja, quando a merenda era escolarizada, pois os problemas eram resolvidos imediatamente, nunca a escola ficou sem merenda nessa modalidade. Sem falar nos transtornos, pois a empresa tem o hábito de fazer entregas de gás e de outros produtos na hora do recreio, parece que eles fazem de propósito, colocando em risco os alunos e funcionários.

A empresa Coan deixa a desejar no cumprimento de suas atribuições, como por exemplo: falta de gás, ficando os alunos algumas vezes sem merenda. Falta sal, falta alho, falta tempero e quando ligo para reclamar eles muitas vezes não providenciam e quando pedem para a escola comprar, a escola nunca é ressarcida.

Outro ponto negativo é a troca constante de merendeira, sem contar que não contratam mão de obra local, geralmente são de Vitória, Vila Velha e quando há greve de ônibus ou problemas de trânsito elas não aparecem ou chegam atrasadas.

Um verdadeiro caos! Falta merendeira, gás, borracha de panela, alguns produtos e até a merenda. Envio vários e-mails para a empresa, mas não resolvem nada. A escola fica engessada. Merendeiras recebem mal e ainda atrasado, elas reclamam constantemente comigo.

No Município de Santa Maria de Jetibá, a diretora afirmou que

O Projeto apresentado pela SEDU não corresponde com a execução dos serviços. Eles falavam de qualidade, falavam de coisas que iriam acontecer como se fosse assim uma maravilha, eu não me lembro de todos os detalhes que eles falavam não, mas tudo como sendo muito bom, vendiam o produto deles como se fosse uma coisa maravilhosa e não foi. Hoje a poeira está mais assentada. Não vou dizer para você que os alunos estão satisfeitos, mas hoje, pelo menos, o nível de reclamações é muito menor, mas no início foi muito difícil, a qualidade do tipo de alimento, sabe, foi uma mudança muito radical. Por exemplo, hoje tem pão com queijo, quem trazia o pão era a padaria daqui, então servia um pão crocante, quentinho, na hora, o padeiro entregava de manhã, à tarde e à noite. Agora os alunos começaram a receber um pão ensaculado, um pão de cachorro quente, com peso. Então, não foi aquela maravilha que eles anunciaram não.

A diretora destacou que “eu não vejo a terceirização como uma coisa ruim, eu vejo como uma coisa boa, só que o ruim, são os problemas que vão surgindo que não são solucionados”.

Quando perguntamos qual seria o melhor modelo de gestão para o funcionamento do PNAE, a diretora respondeu

Eu queria o terceirizado que funcionasse 100% bem, então se você me perguntar você quer um terceirizado que funciona com problema ou você quer um escolarizado que funciona com problemas? Eu prefiro o escolarizado que funciona com problemas, porque se o terceirizado fosse perfeito aí seria maravilhoso, por que o trabalho para o gestor é muito bom. Mas eu não teria a reclamação dos alunos, porque quando eles vinham reclamar pra gente, por exemplo: ah diretora, hoje foi feito um arroz com muito pouca carne, então eu mesma ia lá falar com a merendeira, olha, aumenta essa quantidade, hoje eu não faço isso, hoje o aluno vem reclamar que a merenda tá daquele jeito e ela vai continuar daquele jeito.

Em Afonso Cláudio, segundo o diretor da escola

O que precisa são adaptações ao sistema que está aí, a Gerência da SEDU ouvir um pouquinho mais os gestores de escola para a gente chegar a um denominador comum e chegar a uma melhor condução dos serviços prestados pela COAN. Se isso acontecer acredito que a terceirização pode vir a ser a melhor forma de gestão para gerir o PNAE.

Já o Presidente do Conselho de Alimentação Escolar foi mais cauteloso, pois afirmou que

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

A Gerente de Apoio Escolar informou que “estamos muito satisfeitos com essa modalidade de gestão, a partir de uma avaliação constatamos que esse novo modelo permite”:

- a liberação dos diretores das questões administrativas do programa (pesquisa de preços, aquisição dos gêneros alimentícios, controle de estoque, atendimento a fornecedores, prestação de contas etc.);
- o controle microbiológico e o teste de aceitabilidade dos alimentos;
- a qualificação da mão de obra;
- acompanhamento de todo o processo de preparação e distribuição por nutricionistas;
- alimentação com valor nutricional adequado;
- aprimoramento do controle do programa;

- mudança de conceito (diretor deixa de ser executor e fiscalizador ao mesmo tempo e passa a exercer a função apenas de fiscalizador), o que possibilita maior controle e acompanhamento;
- ampliação da oferta de alimentação escolar a todos os alunos;
- melhor controle da alimentação escolar efetivamente executada pelas unidades escolares.

Segundo a Gerente, no lote 04 em que a terceirização ainda não foi implantada por motivo da revogação do pregão eletrônico realizado, “existe uma pressão dos diretores das escolas que compõem esse lote para que o processo de terceirização seja implantado”.

No que tange as vantagens citadas pela Gerente de Apoio Escolar, é importante ressaltar que, a partir do que foi dito pelos diretores que participaram dessa pesquisa, na prática, a execução do projeto de terceirização não tem garantido algumas dessas vantagens e que a maior parte das reclamações feitas, estão relacionadas à elaboração dos cardápios; à qualidade dos produtos ofertados; à morosidade na resolução dos problemas encontrados; à aceitabilidade dos alunos; à falta de participação da comunidade escolar no processo de terceirização; à rigidez do contrato assinado com a empresa entre outros aspectos.

Diante disso, podemos considerar que existe uma série de discrepâncias entre a visão da SEDU e a dos diretores escolares no que se refere à execução do projeto de terceirização da merenda no Estado. Isso nos faz questionar quais os critérios utilizados pela SEDU na realização dessa avaliação e quais os sujeitos envolvidos nesse processo? Será que os diretores, os alunos e a comunidade escolar participaram dessa avaliação? Ou a política de avaliação adotada foi a mesma utilizada quando decidiram terceirizar, que não permitiu a participação dos diretores?

Seja na modalidade escolarizada ou terceirizada percebemos que existe um esforço e uma vontade muito grande por parte dos técnicos da Secretaria de Educação do Estado do Espírito em ofertar um serviço com qualidade.

Percebemos, também, por parte desses técnicos, a existência de uma preocupação no que se refere à alimentação dos escolares de modo geral. Prova disso é o desenvolvimento do “Projeto Cantina Saudável” que tem como objetivo “Disponibilizar aos alunos alimentos saudáveis em ambiente com condições higiênico-sanitárias adequadas a fim de garantir a formação de bons hábitos alimentares e contribuir para uma vida mais saudável e com desempenho escolar” e também a criação da Portaria nº. 038 – R, publicada no Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo, em 07 de abril de 2010, que estabelece normas para o funcionamento das cantinas escolares dos estabelecimentos da rede estadual de ensino (ESPÍRITO SANTO 2010).

O artigo 5º, através de seus parágrafos 1º e 2º da Portaria N.º. 038 – R (ESPÍRITO SANTO, 2010), estabelece quais alimentos podem ser ou não comercializados nesses espaços.

Art. 5º A cantina escolar visa ao atendimento do estabelecimento de ensino, quanto às necessidades de consumo de comestíveis, bebidas não alcoólicas e similares.

§ 1º - Poderão ser comercializados apenas os produtos a seguir indicados e similares:

- I. pães (integrais, brioche, francês, de forma e árabe);
- II. sanduíches (recheios: queijo branco, ricota, frango, peito de peru, atum, requeijão, pasta de soja, legumes e verduras);
- III. biscoitos tipo cream cracker, água e sal, maisena e maria;
- IV. bolos de massa simples; cereais integrais em flocos ou em barras;
- V. pipoca natural sem gordura;
- VI. frutas “*in natura*”;
- VII. picolé de frutas;
- VIII. leite longa vida integral;
- IX. suco de fruta natural;
- X. vitamina de frutas com leite;
- XI. leite fermentado, achocolatado, iogurte de frutas;
- XII. água de coco.

§ 2º - Fica proibido comercializar:

- I. balas, pirulitos e gomas de mascar;
- II. chocolates, doces à base de goma, caramelos;
- III. refrigerantes, sucos artificiais, refrescos a base de pó industrializado;
- IV. salgadinhos industrializados, biscoitos recheados; salgados e doces fritos;
- V. pipocas industrializadas;
- VI. alimentos com mais de 3 g (três gramas) de gordura em 100 kcal (cem quilocalorias) do produto;
- VII. alimentos embutidos (presuntos, mortadelas, salames, lingüiças, salsichas);
- VIII. alimentos com mais de 160mg (cento e sessenta miligramas) de sódio e 100 kcal (cem quilocalorias) do produto;

- IX. alimentos que contenham corantes e antioxidantes artificiais;
- X. alimentos sem a indicação de origem, composição nutricional e prazo de validade.

Diante do exposto, fica explícito que existe uma preocupação por parte da SEDU em relação à alimentação dos escolares, pois até então, não havia nenhum ato que orientasse e regulamentasse o funcionamento das cantinas da rede estadual de ensino do Espírito Santo.

Finalizando este capítulo, registramos nosso estranhamento com a Empresa Gerado J. Coan & Cia. Ltda. que se recusou a participar deste estudo. Durante 3 meses, fizemos vários contatos por telefone, por e-mail e conversarmos com a Gerente Operacional da Filial da Empresa, em Vila Velha, com o objetivo de agendar uma entrevista, mas não obtivemos sucesso. Chegamos até a enviar o roteiro para realização da entrevista, solicitado no primeiro contato pela Gerente da Empresa e, inclusive, solicitamos à Gerente de Apoio de Escolar da SEDU que intermediasse esse processo, mas não tivemos retorno.

Quanto a esse aspecto, é importante dizer que esta seria uma grande oportunidade para a empresa esclarecer as críticas feitas ao serviço de alimentação prestado no Estado e também as denúncias de irregularidades citadas no decorrer desta dissertação que deram origem às investigações realizadas pelo Ministério Público em alguns Municípios brasileiros envolvendo a empresa.

Reconhecemos que, por se tratar de uma empresa privada, torna-se um direito não nos receber, mas considerando que os serviços prestados foram contratados por uma instituição pública, no caso o Estado, entendemos que a operacionalização desse processo e ainda os documentos produzidos para execução da terceirização deveriam ficar à disposição para conhecimento de qualquer cidadão.

Considerando que a Geraldo J. Coan & Cia. Ltda. é uma das empresas que está sob investigação do Ministério Público de São Paulo por denúncias de fraudes e irregularidades no processo de terceirização da merenda escolar, o

fato de se recusar a nos receber impede a realização de um trabalho transparente nas ações executadas pela empresa no Estado do Espírito Santo referentes a terceirização do PNAE.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos realizados permitem inferir que o PNAE tem seu surgimento marcado pela característica suplementar a partir da necessidade de suprir a carência nutricional da população de baixa renda que frequentava a escola. Porém, os estudos atuais mostram que este Programa, mesmo não tendo o mesmo caráter, continua como um dos principais programas de governo presente em todas as esferas governamentais.

A reconstrução de parte da trajetória do PNAE nos permitiu entender que a merenda escolar surgiu mediante a uma equivocada visão de tentar resolver, ao mesmo tempo, os problemas nutricionais e também a questão do fracasso escolar. Pipitone (2005, p.125) afirma que “a merenda escolar, portanto, originou-se no Brasil com a função política de resolver dois problemas: a educação e a saúde com uma só medida pública”.

A partir da análise realizada na legislação contemporânea do MEC, no que tange aos processos de descentralização do Programa, constatamos que não existem referências explícitas que associem a merenda escolar à desnutrição das crianças e ao mau desempenho dos escolares na realização das atividades propostas pelos profissionais da educação relacionadas ao fracasso escolar, diferente das legislações mais antigas em que essas associações eram explicitadas.

Essa mudança na legislação pode ser considerada como um grande avanço, pois segundo Pipitone (2005, p. 125) “[...] a falsa premissa de que a criança desnutrida não aprende e, conseqüentemente, de nada adianta ensinar aquele que é desnutrido” causou um grande desconforto no cotidiano da escola, principalmente no que se refere ao desenvolvimento das ações por parte dos educadores, “[...] tendo em vista que a mesma transmite uma interpretação imobilista e fatalista do desempenho escolar de grande parcela das crianças brasileiras”.

Concordamos com Pipitone (2005) quando afirma que “acreditar que a criança só vai aprender depois que deixar de ser desnutrida é transformar os educadores em agentes impotentes diante das salas de aula” (p.125).

A alimentação escolar, no século XXI, se configura como um direito dos escolares brasileiros, sendo ofertada através do PNAE, gerenciado pelo FNDE, que tem divulgado o Programa na esfera nacional e internacional como um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, inclusive com um atendimento universalizado e com orçamento que atingiu cerca de 3 bilhões de reais, para beneficiar cerca de 45,6 milhões de estudantes, no ano de 2010.

Nesse contexto abrangente e complexo, no que se refere ao gerenciamento do Programa, percebemos que, na prática, existe um total descontrole por parte do FNDE em relação à execução do PNAE, principalmente no que se refere às formas de gestão em que o Programa é desenvolvido nos Estados e Municípios brasileiros e, também, em relação ao quantitativo de alunos que utilizam o serviço de alimentação escolar em todo o País.

No caso do Estado do Espírito Santo, como foi demonstrado, o percentual de atendimento ficou em torno dos 40%. Diante dessa falta de controle, o FNDE se baseia no número total de matrículas do ano anterior para fazer o repasse dos recursos, independente se os alunos serão ou não atendidos e divulga o Programa como se todos os escolares de beneficiassem desse serviço.

Entendemos que para o desenvolvimento de um Programa de tamanha abrangência e complexidade, que tem como finalidade atender a todos os escolares brasileiros, deveria haver, por parte do FNDE, mecanismos mais eficientes que viabilizassem o acompanhamento, a fiscalização e o controle das ações do PNAE no Distrito Federal, Estados e Municípios brasileiros com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços prestados e dos produtos ofertados durante o seu desenvolvimento no atendimento aos escolares em todas as regiões do País.

Em relação à modalidade de gestão terceirizada do Programa, a forma como foi apresentado o projeto de terceirização da merenda para os diretores escolares gerou uma expectativa muito grande, “como se fosse uma coisa maravilhosa” e, na verdade, a pesquisa revelou que sua execução tem acontecido de forma muito diferente, pois apontamos uma série de problemas que têm causado insatisfação aos educandos, aos diretores e às comunidades escolares em geral.

Para se ter uma dimensão da situação, dentre os diretores que participaram desse estudo, 20% considerou que a terceirização está atendendo perfeitamente a comunidade escolar e 60% apontou uma série de problemas, dentre os quais podemos citar: número de merendeiras insuficientes; falta de alguns produtos para preparação da merenda; rigidez do contrato assinado com a empresa; não participação da comunidade escolar no processo de terceirização; má qualidade dos produtos ofertados; morosidade na resolução dos problemas e, principalmente, a composição dos cardápios em determinados turnos de funcionamento da escola. Ainda 20% dos diretores relataram que a modalidade terceirizada tem sido um verdadeiro caos para a gestão da escola, em relação a todos os aspectos.

Diante desse contexto, analisamos que, se alimentação escolar se configura como um direito, nada mais justo que os sujeitos que compõem a comunidade escolar tenham o direito de decidir qual a melhor modalidade de gestão para gerir o Programa e acreditamos que, se os envolvidos nesse processo tivessem tido a oportunidade de participar da elaboração do projeto de terceirização da merenda escolar, certamente esses problemas teriam sido previstos e conseqüentemente, evitados.

Entretanto, reconhecemos que permitir a participação dos sujeitos na tomada dessa decisão poderia implicar em alteração nos planos do Estado, caso ficasse evidenciado, por parte dos sujeitos participantes do jogo democrático, o desejo de que o PNAE continuasse a ser executado na modalidade de gestão escolarizada.

Nesse sentido, Przeworsky (1994) afirma que nos regimes democráticos os resultados são incertos, pois se leva em conta a vontade e os interesses dos participantes ou daqueles que representam e, por isso, segundo o autor, a democracia é um sistema de resolução de conflitos que cria a aparência da incerteza e essa incerteza é que nos faz participar do jogo democrático, uma vez que, se os resultados fossem conhecidos anteriormente, não haveria motivos para haver participação.

Comungamos com a ideia de que a participação popular é um princípio notório, estabelecido na Constituição Federal que, quando exercitado nas instâncias onde se dá a oferta de serviço pelo Estado, possivelmente permitirá a transparência nas ações, a moralidade administrativa e, principalmente, a eficiência e a eficácia dos serviços prestados.

Nesse sentido, concordamos com Belik (2009) quando destaca a importância do fortalecimento dos mecanismos de participação presentes em nossa sociedade, como os conselhos gestores, que poderão contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas que atendam aos interesses da maioria da população e, assim, constituírem-se em um dos principais resultados da ação do Estado para a sociedade.

Em relação à constituição do Conselho Estadual de Alimentação Escolar, queremos ressaltar que será impossível que esse órgão cumpra, de fato, o seu papel como fiscalizador das ações do Programa, se considerarmos que temos apenas um Conselho, constituído de 12 conselheiros para acompanhar o desenvolvimento do PNAE nas 574 unidades escolares distribuídas nos 78 municípios que compõem o Estado. É humanamente impossível que esse órgão dê conta de cumprir com suas inúmeras atribuições estruturado ou constituído dessa forma.

Sendo assim, apontamos como alternativa a criação de CAE's nos Municípios para atender a demanda do Estado, ou que se estabeleça uma parceria entre o Estado e os Municípios no sentido de atribuir aos CAE's Municipais, já existentes, a responsabilidade de fiscalizar as escolas estaduais.

Uma outra alternativa que poderá ajudar ao CAE Estadual a cumprir o seu papel no que se refere ao acompanhamento do PNAE, seria a realização de parceria com os Conselhos de Escolas. Para isso, entendemos que seria necessário a formulação e desenvolvimento de políticas públicas que assegurassem o fortalecimento desse órgão e, ainda, a normatização de competências, através de ato do Poder Executivo, que conferisse aos Conselhos de Escola autonomia e legitimação para a realização desse trabalho.

Para além dessas alternativas, queremos destacar que outro caminho seria o desenvolvimento do Programa a partir da modalidade de gestão escolarizada. Considerando que esta modalidade de gestão, dentre as demais já experimentadas pelo PNAE e apresentadas neste estudo, é a única que se mostrou verdadeiramente descentralizada já que os recursos, nessa forma de gestão, são enviados para cada unidade de ensino e ficam sob a responsabilidade do diretor e do Conselho Escolar para a devida aplicação. Esse grau de descentralização pode permitir o fortalecimento desse órgão, possibilitando não só maior organização, acompanhamento e controle no desenvolvimento do Programa, mas também a devida aplicação dos recursos por parte do Conselho.

Nesse sentido, reforçamos mais uma vez a necessidade de fortalecimento desse Órgão, pois só assim terá condições de acompanhar, fiscalizar, controlar, prestar contas de todo o processo de desenvolvimento do Programa nessa modalidade e, o que é mais importante, aplicar os recursos de acordo com a necessidades, especificidades e características presentes em cada comunidade escolar, pois o Conselho é constituído de representantes de todos os segmentos que compõe a comunidade e, por isso, é seu dever representá-los a partir do desenvolvimento de ações que atendam aos interesses da comunidade escolar.

Em relação à declaração do Presidente do CAE, destacando que na modalidade escolarizada havia muitas denúncias de irregularidades em relação a aplicação dos recursos por parte dos diretores escolares, cabe considerar

que não se pode alterar a modalidade de gestão de um Programa de tamanha abrangência a partir da observância do parâmetro de denúncias, até por que denúncias podem não ter fundamentos, como disse o próprio Presidente do CAE quando se referia às denúncias envolvendo as empresas que venceram a licitação aqui no Estado para prestar serviços terceirizados. Em casos como esses, é preciso investigação e punição severa para os casos em que as denúncias são confirmadas. O problema é que a história política do nosso país tem sido marcada por inúmeros escândalos de corrupção, desvio de dinheiro e aplicação inadequada dos recursos por parte dos gestores públicos que, na maioria das vezes, não são responsabilizados e, muito menos, penalizados por isso.

Quanto a esse aspecto, deve ficar claro que essa é uma tarefa do Estado e, a nosso ver, não deve fugir da responsabilidade de investigar e punir com rigor os culpados. Não podemos concordar que o poder público se aproveite dessa onda de denúncias para justificar sua opção de terceirizar o PNAE, reforçando os mecanismos de mercado.

Constatamos a preferência, por parte da SEDU, pela terceirização como modalidade de gestão para o desenvolvimento do PNAE no Estado, mas os motivos apresentados para justificar a escolha dessa modalidade não foram convincentes, no sentido de mostrar que a decisão de terceirizar tenha sido a opção mais acertada para melhorar a qualidade dos serviços e dos produtos ofertados na merenda escolar, pois os problemas na oferta da alimentação continuam presentes no cotidiano escolar.

Considerando que a maioria das justificativas apresentadas pela SEDU no documento que serviu de base para a terceirização da merenda no Estado foi contestada nesta dissertação, podemos inferir que os interesses de mercado talvez possam explicar também a decisão do Governo do Estado do Espírito Santo de terceirizar a merenda escolar, uma vez que esta modalidade vem privilegiando um pequeno grupo de empresas, a maioria do Estado de São Paulo, que prestam este tipo de serviço em todo o País. No caso do Estado do

Espírito Santo não foi diferente, pois das cinco empresas vencedoras para prestar os serviços, quatro são de São Paulo e uma do Rio de Janeiro.

Se existem outros interesses por parte dos gestores públicos na terceirização da merenda escolar no Estado que não seja a melhoria da qualidade dos produtos e dos serviços ofertados na alimentação dos escolares, será muito difícil que um estudo dessa natureza dê conta de apontá-los, até por que, se eles existem, é muito provável que estejam muito bem guardados, mascarados ou camuflados e, assim sendo, para explicitá-los seria preciso uma investigação extremamente minuciosa que desse conta de fazer todos levantamentos e observações necessários e, ainda, a realização de análises e comparações dos dados produzidos. Isso tudo demandaria muito mais tempo que, infelizmente, uma pesquisa de mestrado não dispõe.

Diante desse cenário, ficam aqui questões, a quem possa interessar, para a continuidade de um trabalho investigativo e minucioso no processo de terceirização da merenda escolar no Estado, considerando: a) que a terceirização no Estado aconteceu num contexto em que a maior parte das prefeituras que adotaram esta modalidade de gestão não obtiveram sucesso; b) a série de denúncias de fraudes nos processos de licitação que deram aos Ministérios Públicos de vários Estados brasileiros o direito de investigar algumas empresas que, inclusive, venceram a licitação da SEDU e prestam serviços em escolas públicas capixabas estaduais e; c) o fato de a empresa Geraldo J. Coan & Cia. Ltda. não nos atender para a realização da pesquisa, o que impossibilitou a transparência das ações nesse processo.

Percebemos que a terceirização, apesar de ter um custo bem mais alto, foi apresentada como a solução para os problemas com a merenda, pois para a Gerente de Apoio Escolar esta modalidade de gestão possui uma série de vantagens em relação à modalidade escolarizada.

Por outro lado, ficou comprovado que esta visão da terceirização não é a mesma para os diretores que participaram da pesquisa. Segundo a diretora de

uma escola do município de Viana “o projeto apresentado pela empresa foi um conto de fadas que, na sua execução, virou o conto da carochinha”.

No caso do Espírito Santo, a contratação de serviços terceirizados para execução do PNAE não representou uma economia para cofres públicos do Estado, exemplo disso é o custo unitário da refeição servida que chega a custar mais do que o quádruplo do que no modelo anteriormente praticado.

Outra questão que precisamos destacar com relação à terceirização é que o PNAE é um Programa extremamente abrangente, que envolve muitos recursos, sendo a execução de suas atividades extremamente complexa, pois se desenvolve no contexto educacional. Por essa razão, entendemos que essas atividades não podem ser consideradas como meras atividades de apoio ou auxiliares e, por isso, não deveriam ser passíveis de terceirização.

Para o presidente do CAE, é difícil dizer qual a melhor modalidade de gestão para gerir o Programa, tanto a gestão escolarizada quanto a terceirizada têm pontos positivos e negativos. “Existem escolas que visitei que a modalidade escolarizada funciona perfeitamente, já outras estão cheias de irregularidades. Depende muito da gestão da escola” e, é claro, das ações dos gestores públicos na execução dessa política.

É preciso considerar que percebemos, por meio da fala dos diretores que não houve, por parte da SEDU, uma política no sentido de oferecer às escolas o aporte necessário para o desenvolvimento do Programa na modalidade escolarizada, como aconteceu com a terceirização, em que muitas cozinhas foram reformadas, previram a contratação de nutricionistas e pagam pela refeição um valor muito maior do que na escolarização. Segundo a diretora de uma escola de Vila Velha, com esse valor que estão pagando pela refeição na terceirização, seria possível oferecer, na modalidade escolarizada, uma merenda muito melhor, sob todos os aspectos.

Seja qual for a modalidade de gestão do Programa, é possível perceber que existe um grande esforço, envolvimento e uma preocupação por parte dos

técnicos da SEDU no sentido de ofertar aos alunos um serviço de qualidade e fazer com que os objetivos do PNAE sejam atingidos.

Mas queremos chamar a atenção para o fato de que, com a terceirização, a Lei 11.947/2009 (BRASIL, 2009) está sendo descumprida já que praticamente nenhum dos produtos alimentícios adquiridos pela empresa contratada é comprado nos municípios onde estão localizadas as escolas. Verificamos que alguns desses produtos são oriundos de outros Estados. Dessa forma, o desenvolvimento do Programa não provoca o aquecimento da economia local nem garante que 30% dos recursos do PNAE sejam destinados à agricultura familiar, como prevê a legislação.

Acreditamos que a experiência com a modalidade terceirizada poderá servir de exemplo para que os sujeitos participantes do processo, através de um sistema sério de avaliação do Programa, possam colocar em discussão o seu desenvolvimento e, a partir daí, decidirem qual a melhor forma para execução do PNAE que poderá garantir a oferta de um serviço de alimentação verdadeiramente de qualidade aos escolares de todo o País e, assim, abrir caminho para que os Estados e Municípios brasileiros se projetem nesta direção.

Além disso, percebe-se que este Programa, no decorrer de sua história, assume diferentes contornos que estão estritamente associados às diversas características regionais dos Estados e Municípios brasileiros e ao desenvolvimento de determinadas políticas, inseridas num contexto histórico e social conflituoso e complexo, refletindo muito as particularidades daqueles que estão no poder que, em muitos casos, agem de acordo com seus próprios interesses ou transferem para as mãos dos agentes do mercado o controle da situação, como aconteceu nos últimos anos com a política de descentralização no Brasil e, segundo Przeworsky (1995), isso tem provocado não só uma tensão entre as principais esferas da sociedade, mas também uma diminuição do poder de intervenção do Estado.

Finalizando, acreditamos que a alimentação escolar poderá contribuir de forma significativa para o desenvolvimento de um trabalho educativo coletivo, envolvendo os Conselhos de Escolas, as Secretarias de Educação, os alunos, os profissionais que atuam nas unidades de ensino, enfim, toda a comunidade escolar no sentido não só de se preocupar em oferecer uma refeição diária aos escolares de todo País, mas também de aproveitar a oportunidade que surge com a execução do Programa, através do importante e prazeroso ato de se alimentar e desenvolver, a partir dessa perspectiva, um conjunto de ações que tenham como objetivo oferecer uma boa refeição aos escolares, formar hábitos alimentares saudáveis e também cuidar da formação plena desses cidadãos.

Para que isso aconteça, não se pode pensar no desenvolvimento do PNAE apenas como uma atividade comercial a ser desenvolvida na escola como está acontecendo na modalidade terceirizada, principalmente no que se refere à relação entre os funcionários da empresa terceirizada com os sujeitos da unidade escolar. É preciso que os objetivos a serem alcançados sejam comuns, que exista uma boa relação entre os atores desse processo e, ainda, que o desenvolvimento do PNAE possa efetivar-se a partir de um conjunto de ações que vislumbrem a formação integral do cidadão para a sociedade.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marisa. Alimentação escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. **Em Aberto**, Brasília, ano 15, n. 67, jul./set. 1995.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAVESP, 2000.

ARRUDA, Elcia Esnarriaga; ALMEIDA, Camila Moreira. A mercantilização do Programa Nacional de Merenda Escolar. **Intermeio**: Revista do Mestrado em Educação. Campo Grande-MS, 2005.

AMORIM, Helder Santos. **Terceirização no serviço público**: a luz da nova hermenêutica constitucional. São Paulo: Ltr, 2009.

BELIK, Walter; SOUZA, Luciana Rosa. **Algumas Reflexões sobre os Programas de Alimentação Escolar na América Latina**. Revista Ipea. 33 ed., jul/dez, 2009.

BELIK, Walter; CHAIM Nuria Abrahão. **O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local**. Revista de Nutrição. vol. 22 nº.5 Campinas Set./Out. 2009.

BRASIL, **Constituição Federativa da República**. Brasília, 1988.

_____, **Constituição Federativa da República**. Brasília, 1967.

_____, **Decreto nº. 37.106** . Institui a Campanha de Merenda Escolar. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1955.

_____, **Decreto nº. 56.886** . Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação. Brasília: Senado Federal, 20 set 1965.

_____, **Decreto Lei nº. 7.328** . Cria, no Conselho Federal de Comercio Exterior, A Comissão Nacional de Alimentação. Brasília: Senado Federal, 1945.

_____, **Emenda Constitucional nº. 59** . Brasília: Casa Civil, 2009a.

_____, **Lei nº. 8.666** , Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1993.

_____, **Lei nº. 11.947**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília: Congresso Nacional, 2009.

_____, **Lei nº. 8.913**. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília: Casa Civil, 1994.

_____, **Medida Provisória n. 1.784**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Brasília, 1998.

_____, **Medida Provisória nº. 1979-19**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Brasília, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

CAMARGO, Maria de Lourdes Marques. **Contratação de serviços em alimentação escolar**: terceirização, um novo conceito de gestão em merenda. Dissertação, (Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia em Negócios). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2009.

CARTA DO RECIFE. **Declaração do III congresso internacional de alimentação escolar para a América Latina carta do Recife**. Recife, de 29 a 31 out., 2007. Disponível em <www.larae.org/doc/cartadorecife.pdf>.

CASTRO, de Rubens Ferreira. **A terceirização no Direito do Trabalho**. São Paulo, Malheiros, 2000.

CEASA, **Alimentação escolar de qualidade**. Disponível em <http://www.ceasacampinas.com.br/novo/Proj_Alimentacao.asp> acesso em 18 de dezembro de 2010.

CHAVES, Lorena G.; BRITO, Rafaela R. **Políticas de alimentação escolar**. Brasília: Centro de Educação à Distância-CEAD, Universidade de Brasília, 2006.

COIMBRA, M. A. S. et al. **Comer e aprender**: uma história da alimentação escolar no Brasil. Belo Horizonte - MG, INAE/MEC, 1982.

DELGADO, Gabriela Neves. **Terceirização**: paradoxo do direito do trabalho contemporâneo. 2 ed., São Paulo, Ltr, 2003.

DIAS, Maria Clarice, **Comida jogada fora**. Disponível em <http://terroni.com.br/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=53&Itemid=85> acesso em 29 de abril de 2010.

DRAGO, Rogério. **Infância, educação infantil e inclusão**. Vitória: Aquarius, 2007.

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

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

_____, **Contrato N° 060/2008**. Pregão presencial n° 0001/2008. Vitória: SEDU, 2008.

_____, **Portaria n° 038 – R**. Estabelece normas para o funcionamento das cantinas escolares dos estabelecimentos da rede estadual de ensino. Vitória, 2010.

EVANGELISTA, Ana Maria da Costa. **A gente quer comida diversão e arte: revisitando o serviço de alimentação da previdência social, um legado varguista**. Anais... XIII Encontro de História Anpuh-Rio: Identidades. Rio de Janeiro: UFRJ, agosto de 2008.

FNDE, **Alimentação escolar**. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br>> acesso em 20 de outubro de 2010.

_____, **Resolução n° 38**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

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

GUILHON, Maria Virgínia Moreira. **Avaliação do Planfor entre a adesão de sujeitos sociais e a acomodação de interesses em torno da política: uma trajetória em direção à tecnificação**. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade Estadual de Campinas, 2005.

IZIDORO, Alencar; CREDENDIO, José Ernesto. **Promotoria investiga fraude na merenda em São Paulo**. Folha de S. Paulo, 05 de fev., 2009.

JUSBRASIL. **MP investiga empresas por fraudar merenda e direcionar licitações**. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/745675/mp-investiga-empresas-por-fraudar-merenda-e-direcionar-licitacoes-gestoes-antiores-tambem-tiveram-problemas-relatorio-nao-e-alterado-e-pagamento-fica-suspens>> acesso em 20 de dezembro de 2010.

KIAN, Tatiana. **Terceirização na administração pública**. Disponível em <http://www2.uel.br/brevistas/direitopubpdfsvol...ANO1_VOL_2_15.pdf> acesso em 27 de abril de 2010.

L'ÁBBATE, Solange. **A alimentação transforma-se em nutrição** Disponível em <<http://acd.ufrj.br/nutricao/historico.htm>> acesso em 26 de junho de 2010.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2003.

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

MARUTTI, Mauri Daniel. **O populismo no Brasil**. Publicado em 2008. Disponível em <http://www.webartigos.com/articles/8255/1/Populismo/pagina1.html#ixzz14WzJyeRW> < > acesso em 30 de outubro de 2010.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do welfare state no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília, 2001.

MEIRELES, Livia M. S. **A terceirização**. Publicado em 2007. Disponível em <<http://www.webartigos.com>> acesso em 12 de dezembro de 2009.

MEC. **Portaria Ministerial** nº. 708: criação do Instituto Nacional de Assistência ao Estudante – INAE, 1981.

MICHEL, M. H. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NETSABER. **Biografia de josué Aponlônio de Castro**. Disponível em <http://biografias.netsaber.com.br/ver_biografia_c_2453.html > acesso em 15 de fevereiro de 2011.

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

PAMPLONA, Rodolfo. Terceirização e responsabilidade patrimonial da Administração Pública. **Revista Diálogo Jurídico**, nº. 11, Salvador, 2002

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **A reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e reforma do Estado. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 1), 1997.

PEREIRA Luis Carlos Bresser. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz. C. B.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e o papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

_____, **Políticas educacionais e relação público/privado**. Anais... 32ª. Reunião Anual da ANPED. Caxambu: ANPED, 2009.

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

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

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

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

_____, O Estado e o cidadão. In: PEREIRA, Luiz. C. B.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo. **Representação e Accountability no Conselho de Alimentação Escolar**. São Paulo: RMC 2009. Disponível em <<http://ruimesquita.wordpress.com/2009/01/04/accountability/>> acesso em 21/02/2011.

SACHS, Ignacy. O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento: In: PEREIRA, Luiz. C. B.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SEDU, **Conhecendo melhor a educação capixaba**. Disponível em <<http://www.educacao.es.gov.br/default.asp>> acesso em 15 de março de 2011.

SPINELLI, M. A. S. **Alimentação escolar**: da centralização à descentralização. Faculdade de Ciências Médicas. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Universidade Estadual de Campinas, 1997.

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

SPECHT Suzimary; RÜCKERT Aldomar A.; BLUME Roni. **A trajetória das políticas de desenvolvimento no Brasil: do Estado Desenvolvimentista ao Estado Territorial**: XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,

Administração e Sociologia Rural. UEL – Londrina – PR, 22 a 25 de julho de 2007.

TURPIN, Maria Elena. **A Alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional.** Instituto de Economia da Universidade de Campinas. Mestrado (Economia Agrícola e agrária). Universidade de Campinas, 2008.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Sócios da SP Alimentação denunciados por formação de quadrilha.** Carta Maior, 23 de nov., 2009.

ANEXOS

ANEXO A

Correio Popular, Campinas, 24 julho de 2001.
Rose GUGLIELMINETTI,
Da Agência Anhangüera
rose@rac.com.br

Prefeitura mantém merenda terceirizada: secretária descarta romper contratos este ano e diz que estuda solução, mas só a partir de 2002

A Secretária de Educação de Campinas, Corinta Geraldi, descartou ontem, pelo menos para este ano, o fim da terceirização da merenda escolar, que custa R\$ 15 milhões por ano aos cofres públicos. Um dos principais itens do Programa de Governo do PT é o rompimento dos contratos de terceirizações de serviços públicos, modelo de gestão altamente criticado pela cúpula do partido.

Ontem, ao informar o adiamento da decisão final sobre o contrato da merenda para 2002, Corinta anunciou que irá renovar por mais sete meses o contrato coma empresa GJ Coan, que vence em setembro, no valor de R\$1,7 milhão. A empresa é uma das quatro que prestam serviços na área de merenda.

Por outro lado, a secretária confirmou que montou uma Comissão para estudar um novo modelo de gestão para a merenda escolar que leve em conta três requisitos; planejamento (supervisão), abastecimento e mão de obra. A nova forma de administrar poderá ser implantada, porém, somente a partir do próximo ano.

“Ainda não conseguimos recuperar a qualidade e a quantidade de merenda que atendam às exigências que queremos para os alunos. Estamos estudando o sistema, para melhora-lo e atender da melhor forma os nossos alunos, que é nossa prioridade”, afirmou.

Na página 12 de seu Programa de Governo, o PT dedica um capítulo especial às terceirizações. Chamado “Desprivatizar a Administração”, o tópico de campanha eleitora diz: “Cerca de 25% do orçamento municipal hoje estão hoje dirigidos para terceirizações de serviços públicos para grupos econômicos predatórios, cujos mais emblemáticos são os da merenda escolar, da segurança patrimonial e do lixo...”. E prossegue na página 16 em outro tópico: acabar com a merenda terceirizada. Os contratos terceirizados do lixo também não foram rompidos.

COOPERATIVAS

Segundo Corinta Geraldi, pesquisas apontam que para 60% dos estudantes da rede pública a merenda representa a única refeição do dia.

Apesar de não saber como será a nova forma de gestão em estudo, a secretária não descartou a possibilidade de implantação de cooperativas. “Seria leviano de a minha parte afirmar qualquer decisão que ainda não tenho. Por causa disso ainda estamos estudando”, disse ela.

Atualmente a merenda escolar está sob a responsabilidade das empresas Vital Alimentação de coletividade LTDA., Sistol – Sistema de Alimentação de Coletividade LTDA., Nutriplus LTDA., e GJ Coan.

As quatro empresas atendem 161.271 alunos em 415 escolas da Prefeitura de Campinas.

Um membro do Conselho Municipal de merenda, que pediu para não ter o nome divulgado, confirmou a formação da comissão. Segundo ele, o grupo de trabalho é formado pelos representantes do próprio Conselho que tem objetivo de definir metodologias de implantação do novo sistema. O conselheiro afirmou que seria montada uma cooperativa formada por trabalhadores (merendeiras e serventes).

Um vereador petista ouvido pela *Agência Anhanguera* confirmou a intenção da formação das cooperativas e disse que a mudança de terceirização para cooperativa irá representar uma economia anual de R\$ 5 milhões.

ANEXO B

Informações gerais a respeito as demais empresas contratadas obtidas a partir na internet através dos seus respectivos site:

Comissaria Rio de Janeiro

A Comissaria Rio de Janeiro é uma empresa de capital genuinamente nacional com área instalada de 9.000 m² no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antônio Carlos Jobim - Área de Apoio/Setor de Comissarias.

Suas instalações foram executadas seguindo os mais modernos conceitos sanitários, satisfazendo plenamente as mais rigorosas exigências nacionais e internacionais.

Tem como filosofia fazer parte do sucesso de seus clientes, superando suas expectativas, e possibilitando o crescimento e o desenvolvimento de seus funcionários e da empresa.

De acordo com informações contidas no site da empresa a política de trabalho visa manter relacionamentos profissionais duradouros com os clientes que representem benefícios para ambas as partes tendo os fornecedores como parceiros, com um compromisso de aprimoramento contínuo dos produtos.

Durante 24 anos a Comissaria Rio esteve dedicada exclusivamente ao serviço de bordo de empresas aéreas nacionais e internacionais.

Com a ampliação de suas instalações, estes serviços foram estendidos a outras atividades como:

- fornecimento de kits de lanche para bancos, empresas, etc.
- serviço de cozinha industrial local
- serviços de Câmara (terrestre e marítimo)
- serviços de refeições transportadas em containers térmicos e/ou embalagens individuais

Starbene

A Starbene, criada em 1997, é uma empresa do ramo de alimentação coletiva com capacidade para produzir 100 mil refeições diárias, presta serviços a hospitais, escolas e empresas privadas.

No início, os serviços eram direcionados para empresas privadas, nos segmentos de construção civil e metalurgia. O primeiro contrato com o setor público foi firmado com a Sabesp, empresa de saneamento do governo paulista, para gerenciar o restaurante.

Com equipe profissional altamente capacitada, a empresa dispõe de moderna tecnologia para transportar alimentos preparados em sua cozinha central ou produzi-los nas instalações oferecidas pelas empresas parceiras.

Agilidade, rigorosa fiscalização da qualidade dos serviços e espírito de parceria são as melhores referências da Starbene para conquistar a confiança e o respeito de seus clientes e colaboradores, conforme destacado em seu site.

Além de uma cozinha central, de onde envia refeições em *hot box*, a empresa dispõe de equipes especializadas no preparo de alimentos nas instalações do cliente.

O escritório administrativo no bairro de Pinheiros, em São Paulo, comanda todas as operações. Sistemas informatizados, planejamento e comunicação rápida permitem o controle adequado, além de aumentar a produtividade das equipes.

Internamente as atividades são reguladas pelo POPs - Procedimentos Operacionais Padrão - e pelos Manuais de Boas Práticas. Além de equipe própria para manter as instalações em pleno funcionamento, a empresa conta com uma rede credenciada de prestadores de serviço de manutenção.

Nas escolas atendidas pela Starbene, os cardápios respeitam as normas estabelecidas pelo PNAE, que incentiva o consumo de frutas, legumes e verduras.

Para quebrar a resistência aos “verdes”, nutricionistas da equipe Starbene criaram receitas especiais que já ganharam a simpatia dos estudantes. Eles consomem ainda cereais e carnes em duas merendas e duas refeições servidas durante o período escolar.

Nutriplus Alimentação e Tecnologia LTDA

A Nutriplus Alimentação e Tecnologia LTDA está hoje entre as três maiores empresas da área de alimentação escolar do país. Suas atividades foram iniciadas no município de Salto, que pertence ao Estado de São Paulo, no ano de 1982. Pioneira na América Latina, ela é a empresa-mãe do Grupo Empresarial JLJ, gigante nacional na área de prestação de serviços.

O Grupo tem atuação diversificada que transita pelas áreas de alimentação escolar, empresarial e hospitalar; segurança patrimonial; locação de frotas; limpeza patrimonial; construção civil; incorporação; coleta seletiva; transporte; logística; agroindústria e combustíveis, esta compreende transporte e venda.

No início, a Nutriplus tinha sua atividade industrial toda voltada apenas para a área de alimentação empresarial. Quando passou a atuar com merenda na rede de ensino, no ano de 1999, para a Prefeitura de Indaiatuba, essa responsabilidade foi transferida para outra empresa do Grupo chamada Omega.

Posteriormente, com a estruturação definitiva da corporação, a atribuição de alimentação coletiva ficou concentrada na Quotidien Alimentação Empresarial, criada para substituir a Omega, que passou a oferecer a alimentação hospitalar, atividade na qual a empresa se tornou especialista.

Hoje, a Nutriplus ampliou o seu foco de atuação e entrou em duas outras áreas de atuação: a exportação de gêneros alimentícios para a China por meio de

uma parceria com a BBKA, maior estatal chinesa de alimentos e cítricos, e a importação dos carros da Chery, quinta maior montadora da China.

O fornecimento de alimentação para as escolas da rede pública, por meio da Nutriplus Alimentação e Tecnologia, segue as normas de nutrição estabelecidas pelo governo federal e as regras de higiene previstas pela Vigilância Sanitária nos municípios. As refeições podem ser preparadas em uma cozinha central e depois transportadas para as unidades onde serão consumidas ou então elaboradas em cada unidade de ensino atendida.

Instalada na cidade de Cariacica, a filial da empresa no Estado do Espírito Santo conta com uma área administrativa e um grande Centro de Distribuição de onde são enviados os insumos para abastecer as 75 escolas das cidades atendidas, onde estão matriculados mais de 55 mil alunos.

Para a operação no Espírito Santo, a Empresa Nutriplus Alimentação conta com um quadro de colaboradores contratados nas cidades atendidas, totalizando aproximadamente 220 profissionais entre nutricionistas, merendeiras e administrativos.

SP Alimentação

A SP Alimentação nasceu com o objetivo de oferecer soluções em terceirização de fornecimento de alimentação de qualidade e em pouco mais de sete anos tornou-se líder no segmento de merenda escolar, atuando de forma expressiva também nas áreas hospitalar e industrial/comercial, em âmbito nacional.

Sediada em São Paulo, a SP Alimentação possui estrutura necessária para assegurar o fornecimento diário de refeições que atendem aos padrões internacionais de segurança e qualidade, com total confiabilidade.

O site da empresa destaca que “a terceirização dos serviços que não fazem parte do negócio principal de uma organização deixou de ser uma tendência para assumir o caráter de requisito básico para a otimização dos recursos de qualquer espécie de uma instituição” (<http://www.spalimentacao.com.br/>).

Em seguida aponta uma série de vantagens para os estabelecimentos apuradas junto aos principais clientes de diversos segmentos de mercado:

- economia de 100% do tempo anteriormente dedicado ao abastecimento, preparação e fornecimento de refeições, o que possibilita dedicação integral ao negócio principal da instituição;
- redução do custo unitário da refeição;
- rigor no cumprimento do cardápio pré-estabelecido, assegurando o aporte nutricional adequado;
- controle rigoroso de procedência e qualidade dos alimentos in natura
- mão-de-obra especializada, supervisionada por nutricionistas e técnicos em nutrição;
- treinamento e reciclagem dos profissionais;
- coleta periódica de amostras dos alimentos para análise microbiológica;
- manutenção preventiva e corretiva de peças e equipamentos com pronta reposição.

ANEXO C

PENALIDADES TIPIFICADAS ESTABELECIDAS NOS CONTRATOS ASSINADOS COM AS EMPRESAS

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DAS PENALIDADES

11.1. – O atraso injustificado na execução do Contrato sujeitará o licitante contratado a aplicação de multa de mora nas seguintes condições:

a) Multa de mora diária de 0,2% (dois décimos por cento) sobre o valor contratual por atraso no início da execução dos serviços contratados, conforme cláusula 2.2, pelo período máximo de 20 (vinte) dias.

a.1. A partir do 21º (vigésimo primeiro) dia de atraso ficará configurada a inexecução total do Contrato.

11.2 - A inexecução total ou parcial do contrato ensejará a aplicação das seguintes sanções ao licitante contratado:

- a) Advertência;
- b) Multa, nos seguintes termos:
 - b.1) **Multa sobre o faturamento diário** obtido pela CONTRATADA junto à unidade na qual ocorreu a irregularidade, nos seguintes casos de descumprimento das obrigações contratuais:
 - b.1.1. Multa no montante entre 0,1% a 10%, quando faltar insumos diversos ou estes apresentarem qualidade inadequada para a eficiente prestação do serviço.
 - b.1.2. Multa no montante entre 0,1% a 10%, quando faltar utensílios de mesa e/ou cozinha e/ou mobiliário de cozinha.
 - b.1.3. Multa no montante entre 0,1% a 10%, quando faltar equipamentos de cozinha devido a falta de seu fornecimento ou de providências quanto a serviços de manutenção corretiva e preventiva.
 - b.1.4. Multa no montante entre 0,1% a 10%, quando deixar de prestar algum suporte logístico inerente à execução do serviço.
 - b.1.5. Multa no montante entre 0,1% a 10%, quando faltar empregados especializados, em número suficiente para atender, tanto a demanda referente a adequada e satisfatória prestação do serviço, como a rotina de horários de distribuição da unidade.
 - b.1.6. Multa no montante entre 0,1% a 15%, quando não providenciar, assim que necessário, a imediata substituição do

Nutricionista Responsável Técnico pelas atividades do serviço na unidade escolar.

b.1.7. Multa no montante entre 0,1% a 10%, quando estocar os alimentos e/ou materiais (de consumo, higiene e limpeza), inadequadamente e/ou vencidos e/ou em recintos impróprios.

b.1.8. Multa no montante entre 0,1% a 10%, quando não proceder ao adequado controle qualitativo e quantitativo dos alimentos e materiais recebidos na unidade.

b.1.9. Multa no montante entre 0,1% a 15%, quando não realizar de acordo com as normas vigentes, qualquer um dos seguintes procedimentos, referentes a higienização e limpeza: a) das dependências da unidade utilizadas no serviço diário (cozinha e despensa); b) dos equipamentos de cozinha; c) dos utensílios de mesa e/ou cozinha; d) dos alimentos; e) utilizar produtos não registrados no Ministério da Saúde.

b.1.10. Multa no montante entre 0,1% a 20%, para qualquer tipo de alimentação não servida, para o total ou parte dos alunos do período.

b.1.11. Multa no montante entre 0,1% a 20%, quando deixar de reparar ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, qualquer tipo de alimentação fornecida, em que se verifiquem vícios, defeitos ou incorreções, resultantes da execução dos serviços ou alimentos utilizados.

b.1.12. Multa no montante entre 0,1% a 20%, quando distribuir a alimentação com qualquer uma das características a seguir:

- a) Temperatura inadequada;
- b) Apresentação inadequada;
- c) Utensílio em que foi acondicionada, em más condições de uso;
- d) talheres a serem utilizados para o seu consumo, em más condições de uso;
- e) Em desacordo com o receituário padrão;
- f) Preparação culinária inadequada, causando rejeição e/ou recusa pela maioria dos alunos.

b.1.13. Multa no montante entre 0,1% a 20%, quando descumprir quaisquer umas das seguintes obrigações, ao fornecer a alimentação:

- a) “Per capita” de preparo;
- b) Porcionamento unitário de fornecimento ao aluno;

- c) Padrão de utensílios de cozinha;
- d) Proteção com luvas descartáveis, toucas e uniformização completa.

b.1.14. Quando fornecer em alguma unidade, qualquer tipo de alimentação prevista no cardápio do dia:

- a) Faltando um dos componentes dela integrantes: receberá apenas o pagamento referente a 50% do valor contratado;
- b) Faltando dois ou mais componentes dela integrante não receberão pagamento algum.

b.2. Multa no montante entre 0,1% a 10%, sobre o último faturamento diário, quando não entregar, ao término do contrato, as mesmas quantidades e boas condições de uso e funcionamento, dos utensílios de mesa e/ou cozinha e/ou equipamentos, em relação à data em que o iniciou, e/ou não providenciar possíveis reparos ou reposições dos mesmos.

b.3. Multa no montante entre 0,1% a 20%, quando não utilizar as dependências vinculadas à execução do serviço, exclusivamente para atender ao objeto do Contrato.

b.4. Poderá ainda ser aplicada, em decorrência do descumprimento das disposições deste instrumento, multa calculada sobre o faturamento quinzenal obtido no período anterior ao cometimento da irregularidade, junto a cada uma das unidades atendidas, nos seguintes casos:

b.4.1. Multa no montante entre 0,1% a 20%, quando não atender a qualquer um dos seguintes procedimentos nos prazos determinados:

- a) Não elaborar o “Manual de Normas de Boas Práticas de Elaboração de Alimentos e Prestação de Serviços”;
- b) Não distribuir o “Manual de Normas de Boas Práticas de Elaboração de Alimentos e Prestação de Serviços” às unidades escolares;
- c) Não entregar relação apontando cada unidade que o recebeu à CONTRATANTE.

b.4.2 Multa no montante entre 0,1% a 20%, quando não estabelecer o controle de qualidade em todas as etapas e processos de operacionalização do serviço (mencionado no Manual de Boas Práticas), pelo método A.P.C.C. (Avaliação dos

Perigos em Pontos Críticos de Controle), em qualquer das unidades em que prestar serviços.

b.4.3. Multa no montante entre 0,1% a 20%, quando deixar de realizar, no prazo de um dia útil após a assinatura do contrato, qualquer um dos seguintes procedimentos:

a) Deixar de nomear um Nutricionista (RT) para ser o contato direto com a CONTRATANTE, no prazo de um dia útil após a assinatura do Contrato;

b) Deixar de encaminhar relação nominal de todos os outros Responsáveis Técnicos (RT), por unidade escolar em que prestar serviço, no prazo de um dia útil após a assinatura do Contrato;

c) Deixar de encaminhar relação com o número previsto de funcionários para atuarem na cozinha em cada período de cada unidade escolar em que prestar serviço, no prazo de até trinta dias úteis após a assinatura do Contrato.

b.4.4. Multa no montante entre 0,1% a 20%, quando não informar à CONTRATANTE, a programação prevista para a realização das vistorias técnicas de seus Nutricionistas (RT) às unidades escolares em que prestam serviço.

b.4.5. A consolidação do valor do faturamento quinzenal obtido pela CONTRATADA em cada unidade, para efeito do disposto neste item b.4, considerará dois períodos de apuração dos serviços prestados pela CONTRATADA: o primeiro, compreendendo o 1º dia do mês até o dia 15; o segundo, compreendendo os restantes dos dias do mesmo mês.

d) Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública Estadual, Direta ou Indireta, por prazo não superior a 02 (dois) anos;

e) Impedimento para licitar e contratar com a Administração Pública Estadual, Direta ou Indireta, pelo prazo de até 05 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais, especificamente nas hipóteses em que o licitante, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal;

f) Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, em toda a Federação, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja

promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e depois de decorrido o prazo da sanção aplicada com base na alínea “c”.

§ 1º. As sanções previstas nas alíneas “a”, “c”, “d” e “e” deste item, não são cumulativas entre si, mas poderão ser aplicadas juntamente com a multa prevista na alínea “b”.

§ 2º. Quando imposta uma das sanções previstas nas alíneas “c”, “d” e “e”, a autoridade competente submeterá sua decisão ao Secretário de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER, a fim de que, se confirmada, tenha efeito perante a Administração Pública Estadual.

§ 3º. Caso as sanções referidas no parágrafo anterior não sejam confirmadas pelo Secretário de Estado de Gestão e Recursos Humanos - SEGER, competirá ao órgão promotor do certame, por intermédio de sua autoridade competente, decidir sobre a aplicação ou não das demais modalidades sancionatórias.

§ 4º. Confirmada a aplicação de quaisquer das sanções administrativas previstas neste item, competirá ao órgão promotor do certame proceder com o registro da ocorrência no SICAF, em campo apropriado. No caso da aplicação da sanção prevista na alínea “d”, deverá, ainda, ser solicitado o descredenciamento do licitante no SICAF.

§ 5º. Para caso de rescisão contratual decorrente de inexecução contratual culposa da contratada, fica instituída a Cláusula Penal Compensatória por perdas e danos no valor de 20% (vinte por cento) sobre o saldo contratual reajustado não executado pelo particular.

- a. Para exigir a pena convencional, não é necessário que o credor alegue prejuízo.
- b. O montante de 20% (vinte por cento) acima definido vale como mínimo da indenização, não prejudicando o ressarcimento por prejuízos com valores a ele excedentes.
- c. A cláusula penal não prejudica a aplicação das sanções previstas nas alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “e”.

11.3. As sanções administrativas somente serão aplicadas mediante regular processo administrativo, assegurada a ampla defesa e o contraditório, observando-se as seguintes regras:

- a) Antes da aplicação de qualquer sanção administrativa, o órgão promotor do certame deverá notificar o licitante contratado, facultando-lhe a apresentação de defesa prévia;
- b) A notificação deverá ocorrer pessoalmente ou por correspondência com aviso de recebimento, indicando, no mínimo: a

conduta do licitante contratado reputada como infratora, a motivação para aplicação da penalidade, a sanção que se pretende aplicar, o prazo e o local de entrega das razões de defesa;

c) O prazo para apresentação de defesa prévia será de 05 (cinco) dias úteis a contar da intimação, exceto na hipótese de declaração de inidoneidade, em que o prazo será de 10 (dez) dias consecutivos, devendo, em ambos os casos, ser observada a regra do artigo 110 da Lei Federal nº. 8666/93;

d) O licitante contratado comunicará ao órgão promotor do certame as mudanças de endereço ocorridas no curso do processo licitatório e da vigência do Contrato, considerando-se eficazes as notificações enviadas ao local anteriormente indicado, na ausência da comunicação;

e) Ofertada a defesa prévia ou expirado o prazo sem que ocorra a sua apresentação, o órgão promotor do certame proferirá decisão fundamentada e adotarão as medidas legais cabíveis, resguardado o direito de recurso do licitante que deverá ser exercido nos termos da Lei Federal nº. 8.666/93;

f) O recurso administrativo a que se refere a alínea anterior será submetido à análise da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo.

11.4. Os montantes relativos às multas moratórias e cláusula penal aplicadas pela Administração poderão ser cobrados judicialmente ou descontados dos valores devidos ao licitante contratado, relativos às parcelas efetivamente executadas do Contrato;

11.5. Nas hipóteses em que os fatos ensejadores da aplicação das multas acarretarem também a rescisão do Contrato, os valores referentes às penalidades poderão ainda ser descontados da garantia prestada pela CONTRATADA;

11.6. Em qualquer caso, se após o desconto dos valores relativos às multas restar valor residual em desfavor do licitante contratado, é obrigatória a cobrança judicial da diferença.

ANEXO D

FOLHA.COM
05/02/2009 - 08h12

Promotoria investiga fraude na merenda em São Paulo

ALENCAR IZIDORO
JOSÉ ERNESTO CREDENDIO
da Folha de S.Paulo

O Ministério Público Estadual investiga a existência de conluio entre empresas da merenda escolar para fraudar licitação feita pela Prefeitura de São Paulo em maio de 2007, na gestão Gilberto Kassab (DEM). As prestadoras do serviço terceirizado têm recebido do município, desde então, mais de R\$ 200 milhões por ano.

A investigação sobre formação de cartel, lavagem de dinheiro e corrupção de agentes públicos se estende a pelo menos outros 13 municípios, envolvendo as mesmas empresas, e abrange também a má qualidade da alimentação fornecida aos alunos da rede paulistana.

Três depoimentos oficiais e uma gravação recebida pela Promotoria falam de um acordo entre empresários às vésperas do pregão realizado há dois anos durante a gestão Kassab.

Num depoimento, o advogado J. (cujo nome é mantido em sigilo a pedido da Promotoria), que foi ligado ao grupo SP Alimentação, diz que a combinação envolveu no mínimo três empresas para a distribuição de seis lotes em disputa --além da SP Alimentação, cita a Nutriplus e a Geraldo J. Coan. Ele diz ter tido acesso à gravação que comprova os acertos --e que cita outras empresas.

A escuta foi anexada ao processo, mas não deve ser utilizada como prova pelo Ministério Público devido à avaliação de que ela é clandestina -teria sido feita por um então colaborador de uma das empresas.

A **Folha** também teve acesso ao grampo --do qual não tem comprovação de autenticidade--, no qual os interlocutores se identificam como representantes de algumas empresas de merenda escolar e conversam sobre preços e combinações para forjar a disputa no pregão, cujas propostas seriam apresentadas no dia seguinte.

Num trecho da escuta, um homem que se identifica como Eloizo diz a outro de nome Magno estar reunido num hotel com representantes das principais empresas de merenda para fazer a divisão. No total, nove participaram da concorrência, das quais seis venceram e prestam serviços hoje.

Nas conversas, eles discutem a área em que vão ganhar --no caso, a de

número 1-- e outra na qual tem de entrar só para fazer a cobertura (jargão para entregar proposta só para forjar a disputa) --no caso, a de número 2-- para a empresa Sistol.

O nome do presidente da SP Alimentação é Eloizo Gomes Afonso Duraes. O do vice, Olesio Magno de Carvalho. O Ministério Público suspeita que sejam os mesmos citados na gravação, mas a **Folha** desconhece que tenha sido feita perícia para comprovar isso.

Na gravação, os interlocutores falam dos preços que devem apresentar (incluindo a proposta inicial de R\$ 6,066 milhões em uma das áreas, valor recomendado por um homem que se apresenta como "Tiago da empresa Coan") e sobre novo encontro no dia seguinte, no hotel Othon da rua Libero Badaró, a 300 metros do endereço do pregão, para os últimos acertos "porque ninguém confia em ninguém".

As combinações que constam da gravação são confirmadas pelo resultado da licitação. Cada um dos seis lotes ofertados pela prefeitura foi vencido por um grupo. Mas, na prática, quase não houve disputa.

No começo do pregão, as empresas entregaram suas propostas para diversas áreas. Mas, no decorrer do processo, abriram mão da disputa e cada uma só aceitou nova oferta no lote em que acabou vencendo.

Relatos colhidos a partir do início de 2008 pela Promotoria falam de uma rede de acertos entre empresários que fazem a merenda terceirizada em várias cidades do país.

O advogado J., que foi representante em licitações de uma empresa ligada à SP Alimentação, declarou à Promotoria que, além do "direcionamento" em licitações, tomou conhecimento de propinas de R\$ 50 mil "a agentes públicos".

O promotor criminal Arthur Lemos diz que há outros dados que avalizam a tese de conluio da gravação. "Colhemos depoimentos de pessoas que confirmam isso, que já estiveram envolvidas no esquema, que participaram da licitação."

Outro lado

Parte das empresas que prestam serviços terceirizados da merenda escolar em São Paulo negou qualquer envolvimento em conluio ou irregularidades e outra parte não se manifestou. A SP Alimentação, diretamente citada em depoimentos e na gravação, não quis falar.

Olésio Magno de Carvalho chegou a marcar encontro com a reportagem para ouvir as gravações nas quais seu nome aparece, mas desmarcou após consulta a advogados da empresa. Ele disse que não poderia falar de algo de que não tomou conhecimento oficial. Afirmou ainda que a investigação no Ministério Público Estadual corria sob sigilo de Justiça --pedido que, diz a Promotoria, foi suspenso nos últimos dias.

A Nutriplus divulgou nota dizendo que "não tem conhecimento de qualquer investigação" e que "nunca a empresa foi citada" e "nunca prestou depoimentos ou esclarecimentos a respeito". A empresa disse que "considera absurdas" as alegações da investigação informadas a ela pela reportagem.

Segundo a Nutriplus, "não há a menor possibilidade de ocorrer uma combinação de preços entre as empresas porque os valores cobrados são diferentes". Diz ter um preço 14% abaixo do maior na capital paulista.

A Nutriplus também disse que segue "rigorosamente" todos os preceitos determinados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, que determina porções, frequência e componentes da merenda.

Diz ser certificada e "alinhada com os padrões internacionais". Afirma que as denúncias feitas em 2007 sobre redução na quantidade de merenda foram investigadas e a CPI da Câmara "inocentou a empresa".

A Nutriplus acrescenta que "denúncias desse tipo [...] têm origem entre os atacadistas que operam no mesmo setor" --e que são contra a terceirização da merenda escolar.

"Como a Prefeitura de São Paulo já anunciou que pretende terceirizar em todas as escolas da sua rede, esses atacadistas estão procurando razões para interferir no processo e continuar operando", disse.

A empresa Convida Alimentação informou que "por não ter acesso aos detalhes do que já foi apurado" e por não "ter sido comunicada oficialmente", prefere não emitir comentário. Afirma que "é uma empresa zelosa com a qualidade e a conservação dos produtos" e que "cumpre com todas as obrigações contratuais exigidas".

Geraldo J Coan, Terra Azul e Systal foram contatadas a partir do meio da tarde, mas não responderam. A **Folha** não conseguiu contato com Serra Leste, SHA e Comercial Milano.

Endereço da página:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u499221.shtml>

ANEXO D

FOLHA.COM

06/02/2009 - 10h12

Ex-chefe da merenda escolar da Prefeitura de São Paulo migrou para empresa

ALENCAR IZIDORO

JOSÉ ERNESTO CREDENDIO

Folha de S.Paulo

Como diretor da merenda escolar da Prefeitura de São Paulo, Sergio Ramos Jr. requisitou formalmente a abertura de licitação para os serviços terceirizados, acompanhou contratos e também a elaboração do edital para selecionar os fornecedores da comida aos alunos.

Em fevereiro de 2007, após ocupar esse posto de confiança por dois anos nas gestões José Serra (PSDB) e Gilberto Kassab (DEM), ele mudou de lado. Foi contratado para trabalhar na SP Alimentação, empresa que se tornaria logo em seguida a vencedora do principal lote do pregão da merenda - que é alvo de suspeita de cartel pelo Ministério Público Estadual.

A trajetória de Ramos Jr. é um exemplo da proximidade entre iniciativa privada e servidores que atuam no segmento - e que é um dos focos de investigação da Promotoria devido a eventual tráfico de influência.

O inquérito dos promotores apura a existência de conluio entre empresas no pregão feito pela prefeitura em maio de 2007, além da suposta corrupção de agentes públicos e da má qualidade da alimentação.

Ontem, a gestão Kassab afirmou que pelo menos cinco funcionários que na época do pregão atuavam na secretaria que contratava a comida escolar -a da Gestão- prestavam serviços para a Aberc (associação que reúne as principais empresas da merenda terceirizada).

A investigação interna foi aberta em outubro, após ofício do Ministério Público Estadual ao gabinete de Kassab informando sobre o inquérito.

Secretário de Negócios Jurídicos, Claudio Lembo disse que há "indícios de conluio" entre os funcionários, cujos nomes são mantidos em sigilo, e as empresas. "Eles tinham acesso a informações privilegiadas." Dos cinco funcionários, todos com cargos de confiança na Secretaria da Gestão, três deixaram a prefeitura após a licitação, finalizada em 2007. Dois continuam na prefeitura, mas na Secretaria da Educação.

Segundo Lembo, ex-governador de São Paulo, ainda não é possível punir esses funcionários porque a sindicância, que está sendo conduzida por quatro procuradores, ainda não foi concluída -isso deverá ocorrer ainda no primeiro

semestre.

A **Folha** identificou nos últimos dois anos, além de Sergio Ramos Jr. (que assina despacho em 17 de julho de 2006 pedindo a concorrência para expansão da comida escolar terceirizada), outros três servidores da capital, um de Limeira e outro de Cotia que trabalhavam com a merenda no setor público, em cargos estratégicos, e se aproximaram das prestadoras desses serviços.

Três ocupavam postos de confiança do ex-secretário da Gestão Januário Montone - hoje titular da Saúde.

Embora não haja impedimento legal, a migração de servidores a empresas da mesma área é alvo de questionamentos, pois mostra que a aproximação entre as partes se iniciou quando o servidor ainda tinha poder para tomar decisões favoráveis à empresa.

Outro lado

Sergio Ramos Jr., ex-diretor da merenda escolar na prefeitura e que virou diretor da SP Alimentação, afirma não ver conflito ético na migração.

Diz que pediu a abertura da licitação no município por "formalidade legal", mas que as regras do edital foram feitas por técnicos.

Ramos Jr. diz que acertou sua ida para a SP Alimentação após visitar a empresa, mas que pediu para não manter contato com a Prefeitura de São Paulo - por isso virou diretor dela em Recife.

"Não existe nenhuma proibição legal. Nessa questão, talvez eu fosse muito mais útil dentro do que fora [da prefeitura]."

A SP Alimentação nega problema ético no caso.

Antonio Guimarães, da Aberc (associação das empresas de merenda), afirmou desconhecer servidores que trabalham para a entidade --a participação de alguns, diz, se dá somente por meio de uma comissão técnica voluntária que se reúne mensalmente para discutir assuntos do setor. Questionado se servidores podem ter sido pagos por palestras, diz que talvez pode ter havido algum caso "como ajuda de custo".

Endereço da página:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u499856.shtml>

ANEXO D

FOLHA.COM

07/02/2009 - 08h43

Após investigações, Prefeitura de São Paulo afasta diretora do setor de merenda escolar

ALENCAR IZIDORO
JOSÉ ERNESTO CREDENDIO
da Folha de S. Paulo

A gestão Gilberto Kassab (DEM) afastou ontem do cargo a diretora técnica do Departamento de Merenda Escolar, Beatriz Aparecida Edmea Tenuta, recém-nomeada pelo próprio prefeito e que havia trabalhado de 2005 a janeiro de 2007 para a SP Alimentação.

A empresa, que fornece a comida terceirizada nas escolas paulistanas, é uma das [investigadas pelo Ministério Público Estadual](#) sob a suspeita de fraude no pregão da merenda -ocorrido há 20 meses- e de má qualidade dos serviços.

A decisão foi divulgada por volta das 21h de ontem, depois de a **Folha** questionar a assessoria do prefeito sobre eventual [conflito de interesses](#) na nomeação de Beatriz, oficializada no dia 13 de janeiro.

Uma das funções da diretora do departamento de merenda é justamente fiscalizar os serviços prestados pelas empresas -incluindo a SP Alimentação, onde ela havia trabalhado.

Além da diretora, também foram afastadas temporariamente ontem as nutricionistas Joana D'Arc Pereira Mura e Rosmari da Silva -sob a justificativa de que são investigadas por ligação com a Aberc (associação que reúne as empresas da merenda terceirizada).

A entidade diz que só mantém vínculo com servidores por meio de atividade técnica e sem remuneração -em um comitê que discute problemas do setor. Elas não foram localizadas ontem pela reportagem.

A Secretaria da Educação informou que a decisão de afastar Beatriz se deu para preservá-la e para garantir lisura na apuração das denúncias pela Promotoria -que investiga a proximidade entre iniciativa privada e servidores por suposto tráfico de influência. Segundo a pasta, ela pode retornar no futuro.

Antes da medida, a assessoria do prefeito Kassab havia dito que a secretaria entendia não haver nenhum problema ético na nomeação da diretora.

Beatriz é nutricionista formada pela USP, foi consultora do Banco Mundial e, antes de migrar para a SP Alimentação, já havia sido diretora da merenda escolar da prefeitura de 2002 a 2005, na gestão Marta Suplicy (PT), quando foi

iniciada a terceirização dos serviços.

No lugar dela vai assumir temporariamente a supervisão do departamento de merenda um procurador do município.

Antes de ser informada do afastamento do cargo, Beatriz conversou com a Folha e repudiou qualquer conflito de interesses. "Sou formada há 30 anos e sempre trabalhei com merenda escolar. Minha função é técnica. Qualquer empresa que falhar será punida. Fui muito rigorosa quando estava na prefeitura antes", declarou ela, que após ser gerente de qualidade na SP Alimentação, trabalhou numa [empresa de merenda](#) do interior paulista.

Beatriz também ressaltava que, como diretora técnica, embora tivesse de fiscalizar as prestadoras do serviço, não tinha poder decisório nas relações comerciais. Após a divulgação do afastamento, a Folha não conseguiu contatá-la.

Endereço da página:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u500425.shtml>

Links no texto:

investigadas pelo Ministério Público Estadual

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u499221.shtml>

conflito de interesses

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u499856.shtml>

empresa de merenda

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u499622.shtml>



ANEXO D

Sócios da SP Alimentação denunciados por formação de quadrilha

Dirigentes e funcionários da empresa são acusados pelo Ministério Público Federal de envolvimento em uma fraude na terceirização da merenda escolar em Canoas (RS). As acusações incluem fraude em licitação, corrupção ativa e formação de quadrilha. Ao todo, 13 pessoas foram denunciadas pelo MP Federal, incluindo o ex-prefeito de Canoas, Marcos Ronchetti (PSDB) e o ex-secretário geral do município, Chico Fraga. Segundo o MPF, esquema foi responsável por um prejuízo que pode chegar a mais de R\$ 4,5 milhões.

Marco Aurélio Weissheimer

Data: 23/11/2009

Os sócios-gerentes da empresa SP Alimentação, Eloízo Gomes Afonso Durães, Valmir Rodrigues dos Santos e Wilson do Nascimento foram denunciados pela [Procuradoria da República em Canoas](#) (RS) por envolvimento em uma fraude na terceirização da merenda escolar no município. Eles estão sendo acusados de fraude em licitação, corrupção ativa e formação de quadrilha. Ao todo, 13 pessoas foram denunciadas pelo MP Federal, incluindo o ex-prefeito de Canoas, Marcos Ronchetti (PSDB), o ex-secretário geral do município, Chico Fraga, e o ex-secretário de Educação de Canoas, Marcos Antônio Giacomazzi Zandonai. Os demais denunciados são ligados às empresas SP Alimentação e Gourmaitre Cozinha Ind. e Refeições.

Os fatos foram elucidados a partir de investigação iniciada no Ministério Público Federal, que deu origem também a uma ação de improbidade administrativa. Esse caso marcou o início da chamada Operação Solidária, que, segundo o MPF “propiciou ampla comprovação de atos de fraude, corrupção e formação de quadrilha envolvendo os representantes da empresa SP Alimentação e Serviços e os ex-gestores de Canoas”.

Ainda segundo o MPF, os elementos apurados (especialmente interceptações telefônicas) foram utilizados na denúncia criminal, permitindo a inclusão de outros réus envolvidos no esquema criminoso, entre eles a advogada da empresa SP Alimentação, Polyana Horta, e os funcionários Genivaldo Marques e Estélvio Schunck. O esquema foi responsável por um prejuízo (envolvendo recursos públicos da União e do Município) que pode chegar a mais de R\$ 4,5 milhões.

As investigações do MP Federal constataram “desvio de verbas públicas (federais e municipais), por meio de um esquema fraudulento orquestrado por representantes da cúpula administrativa de Canoas e da empresa SP Alimentação, de São Paulo”. Esse esquema teria por objetivo “fraudar o

processo licitatório, concedendo à SP Alimentação o direito de servir merendas nas escolas públicas municipais. A empresa recebe pelo serviço valores claramente superfaturados e sem qualquer fiscalização efetiva”.

Segundo informações do inquérito civil público, o prefeito de Canoas e os secretários de Governo e de Educação, além de realizarem uma licitação dirigida, ainda frustraram a fiscalização sobre fornecimento da merenda, que deveria ser feita de forma rigorosa pelo Conselho de Alimentação Escolar de Canoas. Também foi constatada a ausência de qualquer medida concreta da Prefeitura quanto à correção das irregularidades apontadas há mais de um ano pelos órgãos de auditoria externa. “Dessa forma, além do desvio de recursos públicos, avaliado em mais de 5,6 milhões de reais, os réus conseguiram manter em funcionamento por mais de dois anos um contrato executado irregularmente (má qualidade das refeições, cozinheiras sem vínculo de emprego com a empresa, entre muitas outras ilegalidades), gerando também prejuízos aos beneficiários da merenda escolar (crianças e adolescentes)”, diz o MPF.

Segue a relação de denunciados e os crimes imputados a cada um pelo MP Federal:

MARCOS ANTÔNIO RONCHETTI (ex-prefeito de Canoas): artigo 1º, inciso XIV, do Decreto-Lei 201/67 – crime de responsabilidade; artigo 96, inciso IV, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 317, caput e §1º do Código Penal – corrupção passiva; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

FRANCISCO JOSÉ DE OLIVEIRA FRAGA (‘CHICO FRAGA’) (ex-secretário de governo de Canoas): artigo 1º, inciso XIV, do Decreto-Lei 201/67 – crime de responsabilidade; artigo 96, inciso IV, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 317, caput e §1º do Código Penal – corrupção passiva; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

MARCOS ANTÔNIO GIACOMAZZI ZANDONAI (ex-secretário de educação de Canoas): artigo 1º, inciso XIV, do Decreto-Lei 201/67 – crime de responsabilidade; artigo 96, inciso IV, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 317, caput e §1º do Código Penal – corrupção passiva; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

ELOÍZO GOMES AFONSO DURÃES (sócio-gerente da empresa SP Alimentação): artigo 96, inciso IV, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 333, caput e parágrafo único do Código Penal – corrupção ativa; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

VALMIR RODRIGUES DOS SANTOS (sócio-gerente da empresa SP Alimentação): artigo 96, inciso IV, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 333, caput e parágrafo

único do Código Penal – corrupção ativa; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

VILSON DO NASCIMENTO (sócio-gerente da empresa SP Alimentação): artigo 96, inciso IV, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 333, caput e parágrafo único do Código Penal – corrupção ativa; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

CARLOS ROBERTO MEDINA (representante da empresa SP Alimentação): artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 333, caput e parágrafo único do Código Penal – corrupção ativa;

GENIVALDO MARQUES DOS SANTOS (funcionário da empresa SP Alimentação): artigo 333, caput e parágrafo único do Código Penal – corrupção ativa; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

CIBELE CRISTINA DOS SANTOS (funcionária da empresa SP Alimentação): artigo 333, caput e parágrafo único do Código Penal – corrupção ativa.

POLYANA HORTA PEREIRA (advogada da empresa SP Alimentação): artigo 333, caput e parágrafo único do Código Penal – corrupção ativa; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

ESTÉLVIO SCHUNCK (funcionário da empresa SP Alimentação): artigo 333, caput e parágrafo único do Código Penal – corrupção ativa; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

SILVIO MARQUES (sócio-gerente da empresa Gourmaitre Cozinha Ind. e Refeições): artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação.

EDIVALDO LEITE DOS SANTOS (sócio-gerente da empresa Gourmaitre Cozinha Ind. e Refeições): artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação.

ANEXO D

publicado em 23/11/2009 às 11h29:

Fornecedora de merenda de São Paulo admite fraude

Geraldo J. Coan & Ltda. fornecia refeições prontas para várias cidades do Estado de São Paulo, inclusive para a capital



Uma rede de empresas fantasmas, laranjas e notas fiscais frias envolve uma das maiores fornecedoras de refeições prontas para merendas do país, a Geraldo J. Coan & Ltda. Investigação feita pelo jornal O Estado de S. Paulo descobriu que o imóvel onde deveria funcionar uma representante da Coan abriga uma igreja evangélica. Dados bancários indicam depósitos periódicos da Coan nas contas de empresas fantasmas.

Tudo foi confirmado pelo MPE (Ministério Público Estadual), a tal ponto que a empresa se viu obrigada a admitir sonegação fiscal. Promotores, no entanto, desconfiam de que o esquema tinha outra serventia: disfarçar o pagamento de propina a autoridades municipais. A Coan tem contratos para merendas com diversas prefeituras paulistas, incluindo a da capital.

A investigação começou em 2008, quando uma denúncia levou a 2ª Delegacia de Crimes Fazendários a abrir inquérito sobre o caso. Insatisfeito com a atuação policial, o mesmo informante procurou o jornal O Estado de S. Paulo em outubro de 2008. Trazia nomes, endereços e documentos que, segundo ele, levariam à descoberta de um grande esquema de fraude.

A reportagem confirmou os indícios de que duas empresas dessa trama seriam fantasmas: a Carsena Representação Comercial, que indica o endereço de uma igreja como seu escritório, e a CJM - Representação Comercial de Gêneros Alimentícios e Refeições Prontas, também registrada com endereço frio na Junta Comercial. Os promotores descobriram que a CJM havia mudado do endereço falso na Rua Barão de Itapetininga, no centro de São Paulo, para outro lugar inexistente. Dessa vez, a sede ficava em Belo Horizonte.

O acesso a papéis da Coan, obtidos em operação conjunta do MPE com a Secretaria Estadual da Fazenda, confirmou a denúncia de que ela fazia pagamentos para as empresas que nada lhe forneciam. Exemplo disso é um recibo de R\$ 54,7 mil da Coan para a Carsena, datado de 31 de julho de 2007. A nota fiscal de número 17, emitida pela Carsena, mostra pagamento de R\$ 144,7 mil em 24 de junho de 2007. Entre setembro e dezembro de 2007, cerca de R\$ 900 mil entraram nas contas da Carsena. Outro tanto circulou pelas contas da CJM.

Fraude

Para se defender das acusações, há dois meses o empresário Geraldo João Coan apresentou ao MPE declaração de duas folhas em que assume que a CJM e a Carsena foram "utilizadas em transações que não correspondiam à efetiva prestação de serviço". O documento isenta de responsabilidade as pessoas que emprestaram seus nomes e alega que o objetivo do esquema era diminuir a base tributável do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). A Receita Estadual ainda não apurou quanto a Coan teria sonegado nem o valor da multa a que a empresa está sujeita.

A Coan e as demais fornecedoras de merenda escolar da capital paulista estão desde o ano passado na mira do MPE. Elas são acusadas de terem formado um cartel para fraudar licitações e corromper agentes públicos. Atualmente, a Coan é responsável por fornecer merenda para o lote 3, que engloba as unidades municipais de ensino em Pirituba e Freguesia do Ó, nas zonas oeste e norte de São Paulo.

Defesa

O advogado Geraldo Fabri, que coordena as bancas de defesa contratadas pela Geraldo J. Coan & Cia Ltda., preferiu não comentar o andamento das investigações feitas desde o ano passado pelo MPE:

— Esse caso (suposta fraude fiscal, uso de empresas fantasmas e laranjas) é objeto de investigação em São Paulo e estamos oferecendo defesa. Não teria condições de dar nenhum veredicto. Ainda é um pouco cedo para falar qualquer coisa.

Segundo Fabri, a própria empresa não chegou a nenhuma conclusão sobre as acusações de que tem sido alvo desde 2008. O advogado disse desconhecer a existência da declaração entregue em setembro pelo empresário Geraldo João Coan ao MPE, na qual confirma o uso de duas empresas fantasmas para, segundo ele, burlar o Fisco:

— Precisaria ver isso com ele mesmo, mas o Sr. Geraldo não está aqui nesse momento. Não tenho como falar nada a respeito, me desculpe.

<http://noticias.r7.com/vestibular-e-concursos/noticias/fornecedora-de-merenda-de-sao-paulo-admite-fraude-20091123.html>

ANEXO D

Sinte denuncia projeto de privatização da merenda escolar no Estado

Extraído de: Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina - 27 de Abril de 2010

Em acordo entre os líderes das bancadas, a sessão foi interrompida para ceder espaço à diretora de organização do Sinte do município de São José, Vanda Gomes Pinedo, que subiu à tribuna para denunciar a terceirização da merenda escolar na rede pública de educação de Santa Catarina. A medida, segundo Vanda, poderá gerar a demissão de 5 mil merendeiras e servidoras da educação no Estado.

Vanda criticou o projeto do governo, que terá como efeito desemprego em outros setores da economia. "Sabemos que a merenda escolar cumpre também um papel social ao utilizar produtos da agricultura catarinense. Se contratarem empresas do Paraná e São Paulo para fornecer as merendas, como está previsto, prejudicarão também o setor agrícola, que é fonte de renda para inúmeras famílias em Santa Catarina".

Outro ponto levantado por ela é a qualidade do serviço fornecido por essas empresas. "Sabemos que muitas crianças que vão à escola têm na merenda sua única alimentação do dia. Uma escola sem merendeiras e auxiliares de serviços gerais não funciona". A dirigente informou que o Sinte deve entrar nos próximos dias com uma denúncia no Ministério Público e pediu apoio aos deputados para reverter a terceirização.

Tomando parte na denúncia, o deputado Décio Góes, líder do PT, acrescentou que no sul do Estado o processo de privatização já estaria bem avançado e chamou a atenção para o valor previsto com a terceirização do serviço. "A previsão era de se gastar R\$ 50 milhões, passou para R\$ 145 milhões e já há a previsão de serem gastos R\$ 210 milhões".

O deputado Moacir Sopelsa (PMDB) afirmou que, mesmo fazendo parte da bancada que apoia o governo, deve pedir esclarecimentos ao Executivo. "Eu me identifico com os pequenos agricultores. Se temos a possibilidade de oferecer alimentos produzidos no estado, por que trazer dos grandes centros?", questionou. A proposta teve o apoio do deputado Sargento Amauri Soares, líder do PDT, que protocolou requerimento convocando o secretário da Educação, Silvestre Herdt, para prestar esclarecimentos junto à Assembleia. (Alexandre José Back/Divulgação Alesc)

<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2166225/sinte-denuncia-projeto-de-privatizacao-da-merenda-escolar-no-estado>

ANEXO D

Publicado em 02/07/2010 por ClickPB

MP investiga no sul, empresas por fraude em merenda; SP Alimentação opera na PMJP

Clilson Júnior

A empresa SP alimentação que fornece merenda à prefeitura de João Pessoa agora está sendo investigada por envolvimento em outro processo fraudulento de fornecimento de merenda escolar. Promotores de São Paulo e de Minas Gerais apreenderam na quinta-feira (1º) documentos em empresas suspeitas de pagar propina para fornecer merenda escolar em 30 prefeituras. Segundo o Ministério Público, o esquema se intensificou nos últimos anos.

Duas das empresa envolvidas já são bastante conhecidas no Brasil., trata-se da SP Alimentação, empresa que também sofre investigações sobre o processo licitatório da merenda escolar na Prefeitura Municipal de João Pessoa, realizado no final de dezembro do 2008. Em novembro o TCU condenou a pregoeira e ex-secretária do ex-prefeito Ricardo Coutinho por irregularidades apresentadas na licitação que resultou no contrato com a empresa “SP Alimentação” para o fornecimento da merenda escolar em todas as escolas da capital paraibana.

Outra empresa envolvida nas investigações que também manteve contrato com a prefeitura de João Pessoa na administração de Ricardo Coutinho, é a Geraldo J. Coan. As empresas são acusadas de financiarem campanhas de candidatos a prefeito que, quando eleitos, retribuem contratando essas empresas para fornecer merenda.

MP investiga empresas por fraude em merenda escolar em SP e MG

Promotores de São Paulo e de Minas Gerais apreenderam na quinta-feira (1º) documentos em empresas suspeitas de pagar propina para fornecer merenda escolar em 30 prefeituras. Segundo o Ministério Público, o esquema se intensificou nos últimos anos.

As empresas investigadas são: Gourmaitre, Ceazza e Verdurama, do Grupo SP Alimentação; Geraldo J. Coan; Nutriplus; Eb Sistol; Convida Denadai; e Terra Azul.

A investigação começou em 2008. De acordo com os promotores, as empresas financiam campanhas de candidatos a prefeito que, quando eleitos, retribuem contratando essas empresas para fornecer merenda.

Ainda segundo o Ministério Público, elas pagam propina de 5% a 15% para integrantes do governo. Para justificar a saída do dinheiro, compram notas frias.

“Em grande parte desses alvos nós notamos que os fornecimentos eram fraudulentos, ou seja, não houve fornecimento, houve emissão de nota fiscal”,

disse Antonio Moura, diretor da Secretaria da Fazenda de São Paulo.

Pelas contas da Promotoria, desde 2007 o total da propina paga a 30 prefeituras paulistas e mineiras pode chegar a R\$ 300 milhões. “O empresário se locomovia até onde há o fornecimento da merenda e entregava o dinheiro em mãos para um representante da municipalidade. O pagamento era em espécie e em reais”, disse o promotor Arthur Lemos Júnior.

Na cidade de São Paulo, o esquema de pagamento de propina existe desde 2001 e se intensificou de 2007 pra cá, segundo os promotores. De acordo com as investigações, as empresas pagavam R\$ 6 milhões por ano a integrantes da administração municipal.

Entres os investigados por improbidade administrativa estão o prefeito Gilberto Kassab e o secretário de educação, Alexandre Schneider. Eles são apurados “por manterem essas empresas contratadas, apesar do aviso, apesar da recomendação, apesar dos documentos enviados pelo Ministério Público no sentido de que essas empresas pagaram propina no município de São Paulo anteriormente”, completou o promotor Silvio Marques.

O prefeito, porém, afirmou que sua gestão colabora com a promotoria. “Todas as ações do MP em relação a nossa administração tem tido total cooperação da gestão e continuará sendo assim para que não paire nenhuma dúvida em relação à correção de nossos atos, a sua seriedade, o bom uso do recurso público”, afirmou Gilberto Kassab.

O secretário de educação, Alexandre Schneider, está de férias fora do país e não se pronunciou sobre a denúncia.

Das empresas investigadas, a Nutriplus informou que nunca participou de qualquer grupo voltado a combinar preço em licitações e que o respeito à lei é primordial para qualquer instituição.

A reportagem tentou falar com os diretores da Coan Distribuidora de Alimentos, que teve documentos apreendidos no município de Tietê, mas ninguém quis falar sobre o caso. As outras empresas citadas na investigação não foram encontradas.

ANEXO D

Fraude da merenda escolar: Ronchetti e Chico Fraga denunciados por corrupção e formação de quadrilha

Nov 23rd, 2009

by Marco Aurélio Weissheimer.

A Procuradoria da República em Canoas apresentou sexta-feira (20) denúncia criminal relativa à fraude na terceirização da merenda escolar no município. Foram denunciadas 13 pessoas, entre as quais, o ex-prefeito Marcos Antônio Ronchetti (PSDB); o ex-secretário de governo, Francisco José de Oliveira Fraga (Chico Fraga); o ex-secretário de Educação Marcos Antônio Giacomazzi Zandonai. Os demais são ligados às empresas SP Alimentação e Gourmaitre Cozinha Ind. e Refeições.

Os fatos foram elucidados a partir de investigação iniciada no Ministério Público Federal, que já deu origem a uma ação de improbidade administrativa. Esse caso marcou o início da chamada “Operação Solidária”, que, segundo o MPF “propiciou ampla comprovação de atos de fraude, corrupção e formação de quadrilha envolvendo os representantes da empresa SP Alimentação e Serviços e os ex-gestores de Canoas”.

Ainda segundo o MPF, os elementos apurados (especialmente interceptações telefônicas) foram utilizados na denúncia criminal, permitindo a inclusão de outros réus envolvidos no esquema criminoso, entre eles a advogada da empresa SP Alimentação, Polyana Horta, e os funcionários Genivaldo Marques e Estélvio Schunck. O esquema foi responsável por um prejuízo (envolvendo recursos públicos da União e do Município) que pode chegar a mais de R\$ 4,5 milhões.

Segue a relação de denunciados e os crimes imputados a cada um pelo MP Federal:

MARCOS ANTÔNIO RONCHETTI (ex-prefeito de Canoas): artigo 1º, inciso XIV, do Decreto-Lei 201/67 – crime de responsabilidade; artigo 96, inciso IV, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 317, caput e §1º do Código Penal – corrupção passiva; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

FRANCISCO JOSÉ DE OLIVEIRA FRAGA (‘CHICO FRAGA’) (ex-secretário de governo de Canoas): artigo 1º, inciso XIV, do Decreto-Lei 201/67 – crime de responsabilidade; artigo 96, inciso IV, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 317, caput e §1º do Código Penal – corrupção passiva; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

MARCOS ANTÔNIO GIACOMAZZI ZANDONAI (ex-secretário de educação de Canoas):: artigo 1º, inciso XIV, do Decreto-Lei 201/67 – crime de responsabilidade; artigo 96, inciso IV, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 317, caput e §1º do Código Penal – corrupção passiva; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

ELOÍZO GOMES AFONSO DURÃES (sócio-gerente da empresa SP Alimentação): artigo 96, inciso IV, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 333, caput e parágrafo único do Código Penal – corrupção ativa; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

VALMIR RODRIGUES DOS SANTOS (sócio-gerente da empresa SP Alimentação): artigo 96, inciso IV, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 333, caput e parágrafo único do Código Penal – corrupção ativa; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

VILSON DO NASCIMENTO (sócio-gerente da empresa SP Alimentação): artigo 96, inciso IV, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 333, caput e parágrafo único do Código Penal – corrupção ativa; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

CARLOS ROBERTO MEDINA (representante da empresa SP Alimentação): artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação; artigo 333, caput e parágrafo único do Código Penal – corrupção ativa;

GENIVALDO MARQUES DOS SANTOS (funcionário da empresa SP Alimentação): artigo 333, caput e parágrafo único do Código Penal – corrupção ativa; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

CIBELE CRISTINA DOS SANTOS (funcionária da empresa SP Alimentação): artigo 333, caput e parágrafo único do Código Penal – corrupção ativa.

POLYANA HORTA PEREIRA (advogada da empresa SP Alimentação): artigo 333, caput e parágrafo único do Código Penal – corrupção ativa; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

ESTÉLVIO SCHUNCK (funcionário da empresa SP Alimentação): artigo 333, caput e parágrafo único do Código Penal – corrupção ativa; artigo 288 do Código Penal – formação de quadrilha.

SILVIO MARQUES (sócio-gerente da empresa Gourmaitre Cozinha Ind. e Refeições): artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação.

EDIVALDO LEITE DOS SANTOS (sócio-gerente da empresa Gourmaitre Cozinha Ind. e Refeições): artigo 96, inciso V, da Lei 8.666/93 – fraude à licitação.

As informações são do Ministério Público Federal.

<http://rsurgente.opsblog.org/2009/11/23/fraude-da-merenda-escolar-ronchetti-e-chico-fraga-denunciados-por-corrupcao-e-formacao-de-quadrilha/>

ANEXO D

Empresas investigadas por fraude em merenda em SP são contratadas em SC

Na análise da cobertura da educação de 75 jornais e quatro revistas semanais nesta primeira quinzena de maio, chamou a atenção um caso regional, mas que deve servir de alerta a jornalistas de todo o país: a terceirização da merenda na rede estadual de ensino de Santa Catarina.

Na análise da cobertura da educação de 75 jornais e quatro revistas semanais nesta primeira quinzena de maio, chamou a atenção um caso regional, mas que deve servir de alerta a jornalistas de todo o país: a terceirização da merenda na rede estadual de ensino de Santa Catarina.

Apesar de ser uma política do estado catarinense, as empresas contratadas são de São Paulo – algumas delas investigadas por fraude e denunciadas pelo Ministério Público paulista no esquema que foi chamado de “máfia da merenda”. É o caso das empresas Coan, Convida e Nutriplus. No entanto, nenhum jornal de São Paulo tratou do tema, que já anda esquecido no estado.

Motivados pela notícia divulgada pela Secretaria Estadual de Educação de que 60% da merenda da rede já havia sido terceirizada, o Diário Catarinense e o A Notícia (de Joinville), ambos do mesmo grupo, publicaram, no dia 29 de abril, reportagens sobre o tema.

No entanto, em vez de procurar o Ministério Público paulista, os jornais catarinenses divulgaram informações com teor de release da secretaria, exaltando a preferência dos alunos pelos novos alimentos. Reforça a sensação de que as matérias seguem um release da secretaria a coincidência de opiniões dos estudantes e aspas iguais em ambos os textos.

Em notas menores, os jornais citam o fato de que a terceirização é polêmica, principalmente por haver críticas de que seria mais cara. Os diários não buscam, porém, especialistas que possam apresentar argumentos sobre o tema, além de levantar outras questões como a qualidade dos alimentos.

O Diário Catarinense e o A Notícia ignoraram inclusive o pedido de abertura de uma CPI sobre a merenda escolar na Assembleia Legislativa, fato registrado em uma pequena nota na coluna de Roberto Azevedo no Diário, no dia 5 de maio.

Além de retomar as investigações do MP em São Paulo, os jornalistas também poderiam procurar informações dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) de SC. O escândalo de São Paulo teve origem nas denúncias e relatórios do CAE paulistano.

E, por último, vale lembrar que uma lei que passou a vigorar no início de 2010 obriga gestores a aplicarem 30% dos recursos recebidos do governo federal para a merenda em produtos da agricultura familiar (leia mais aqui). Na cobertura de casos como esse, é oportuno fiscalizar também o cumprimento da medida.

Desvios de recursos.

Merecem destaque ainda nesse período duas matérias que tratam do orçamento da educação e do Fundeb.

No dia 19 de abril, o MEC publicou no Diário Oficial a portaria nº 496, que mostra que 21 estados, entre eles São Paulo e o Distrito Federal, deixaram de aplicar 1,2 bilhão de reais ao Fundeb (com base em dados de sua arrecadação), em 2009.

Somente O Globo publicou a informação – quase um mês depois, no último dia 10, na reportagem “Dinheiro da educação é desviado”, de Demétrio Weber. O Jornal do Tocantins (com material da Agência Brasil) e o Jornal da Paraíba divulgaram informações no dia seguinte, com enfoque em seus estados.

O caso será investigado pelos Tribunais de Contas estaduais e merece ser acompanhado em cada estado.

Acesso à informação

Com base em dados de 59 municípios fiscalizados pela Controladoria Geral da União (CGU), a repórter Ana Aranha, da Revista Época (3/5) investigou “As rachaduras no orçamento da educação” e constatou que um quarto dos recursos federais não chega às escolas, ou foi gasto de forma irregular.

A matéria ilustra a dificuldade de acompanhamento do orçamento das unidades escolares e prefeituras de cidades menores pelos jornalistas – são dados de difícil acesso.

A partir do dia 27 deste mês, passa a vigorar a Lei Complementar 131/2009, e cidades com mais de 100 mil habitantes serão obrigadas a publicar na internet informações detalhadas sobre receitas e despesas. Os jornalistas devem cobrar o cumprimento da medida e buscar essas informações para monitorar os gastos com educação.

Fonte: Observatório da Educação

[http://www.anj.org.br/jornaleeducacao/empresas-investigadas-por-fraude-em-merenda-em-sp-sao-contratadas-em-sc/?searchterm=Empresas investigadas por fraude em merenda em SP são contratadas em SC](http://www.anj.org.br/jornaleeducacao/empresas-investigadas-por-fraude-em-merenda-em-sp-sao-contratadas-em-sc/?searchterm=Empresas%20investigadas%20por%20fraude%20em%20merenda%20em%20SP%20s%C3%A3o%20contratadas%20em%20SC)

ANEXO D

Preso um dos principais suspeitos da máfia da merenda

Empresário é acusado de ter movimentado R\$ 280 milhões em notas frias de 2008 até agora

Marcelo Godoy - 23/09/2010 - 16:00

Foi preso preventivamente nesta quinta-feira (23) de manhã em São Paulo o empresário Eloízo Gomes Afonso Durães, acusado de envolvimento na máfia da merenda. Dono da SP Alimentação, Durães é um dos principais investigados pelo escândalo, suspeito de ter montado um esquema milionário para lavar dinheiro e corromper políticos de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Alagoas, Pernambuco e Maranhão.

As empresas do grupo do empresário e de seu concorrente, a J. Coan, com quem formaria um cartel, são acusadas pelo Ministério Público (MP) de terem movimentado R\$ 280 milhões em notas frias de 2008 até agora.

Sua prisão, no entanto, foi decretada por causa do suposto pagamento de R\$ 170 mil a dois vereadores de Limeira em 2007 e 2008. O dinheiro teria servido para arquivar uma investigação sobre irregularidades no contrato da merenda da prefeitura da cidade com a SP Alimentação.

Um outro acusado, o vereador e candidato a deputado estadual pelo PV, Antônio Cesar Cortez, o Quebra Ossos, também teve a prisão decretada. Mas como é candidato, ficará em liberdade.

<http://www.hojeemdia.com.br/cmlink/hoje-em-dia/noticias/brasil/preso-um-dos-principais-suspeitos-da-mafia-da-merenda-1.176460>

ANEXO D

Justiça solta acusado de comandar a máfia da merenda escolar em Limeira (SP)

O dono da empresa SP Alimentação, e o vereador da cidade, acusados de participar da máfia da merenda escolar através da venda superfaturada de alimentos para escolas públicas, foram soltos nesta quinta-feira (30).

<http://noticias.r7.com/videos/justica-solta-acusado-de-comandar-a-mafia-da-merenda-escolar-em-limeira-sp-/idmedia/36f5cb982140c499cbb2bb80a6e1fe50.html>

ANEXO E

Escolas da Serra são fechadas por conta de paralisação de merendeiras

Lívia Francez

As escolas da rede municipal de ensino da Serra tiveram as atividades paralisadas nesta quarta-feira (13) por conta da greve das merendeiras, contratadas pela empresa Convida Alimentos que não receberam os salários e pararam em protesto. A paralisação das trabalhadoras é por tempo indeterminado.

A empresa é a mesma que, em agosto deste ano, cortou da merenda dos alunos frutas, verduras e laticínios por falta de repasse da prefeitura do município. Na época, a empresa negou que os repasses estivessem atrasados, mas, pelos balancetes o Conselho Alimentação Escolar (CAE), constatou-se que não havia repasse da prefeitura para a Convida Alimentos.

Na ocasião do corte, os produtos que estavam sendo utilizados também não passaram pelo teste de degustação. O problema de corte de frutas e verduras se torna ainda pior porque a merenda escolar está diretamente ligada ao combate à fome na Serra, já que é a principal refeição do dia para diversos alunos.

Para o diretor do CAE da Serra e membro do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado (SINDIUPES), Eduardo Coelho, a paralisação é sintomática, já que em agosto foi constatada a falta de repasses e dois meses depois os salários das merendeiras não são quitados. Embora a empresa não alegue falta de repasses, o caso ainda deve ser investigado.

Para o CAE, a contratação de uma empresa para este fim é nociva, já que as escolas ficam à mercê dos interesses econômicos da empresa terceirizada. Em agosto, a Divisão de Alimentação Escolar (DAE) afirmou que as despesas com a merenda terceirizada são custeadas em maior parte pela prefeitura e em menor pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A prefeitura alega que consegue cumprir seus compromissos com a empresa o pagamento de, pelo menos, a parte do pagamento do PNAE. No entanto, da quantia de R\$ 2.447.043,40 repassada pelo programa de março a julho, somente foi quitado com a empresa o valor de R\$ 1.619.540,00; sendo em três parcelas, pagas em abril, maio e junho.

ANEXO E

Perversidade na Serra

Editorial

As crianças matriculadas na rede pública de ensino da Serra estão sofrendo os efeitos mais perversos da crise financeira enfrentada pela prefeitura do município. Na manhã desta quarta-feira (13), elas voltaram para casa sem assistir às aulas porque as merendeiras entraram em greve por não terem recebido seus salários.

As merendeiras trabalham para a empresa Convida Alimentos e a suspeita dos pais é que a prefeitura não tem repassado as verbas do contrato para ela. Da empresa não se obteve qualquer informação e, da prefeitura, muito menos.

A verdade é uma só. As escolas da rede estão com suas portas fechadas. O que torna a situação gravíssima, já que muitos dos alunos – a maioria – faz a sua principal alimentação nas escolas. A paralisação das trabalhadoras é por tempo indeterminado.

A empresa é a mesma que, em agosto deste ano, cortou da merenda dos alunos frutas, verduras e laticínios, alegando falta de repasses da prefeitura do município. Na época, a empresa negou que os repasses estivessem atrasados, mas, pelos balancetes do Conselho Alimentação Escolar (CAE), constatou-se que os repasses da prefeitura para a Convida Alimentos estavam muito atrasados.

A crise não é nova. Primeiramente, quando foram cortados alguns dos alimentos do cardápio, verificou-se que os produtos em uso haviam sido reprovados em testes de degustação.

O diretor do CAE da Serra e membro do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado (SINDIUPES), Eduardo Coelho, informou que em agosto foi constatado o não pagamento dos repasses da prefeitura à empresa, o que deixara as merendeiras sem seus salários por dois meses.

Em razão do desencontro de informações, o sindicato está investigando o caso para que as lideranças da classe tomem as providências necessárias visando à normalização das aulas.

Os dirigentes do CAE não concordam com terceirização do serviço, fato que deixa as escolas reféns de interesses econômicos.

Na crise de agosto, a Divisão de Alimentação Escolar (DAE) afirmou que as despesas com a merenda terceirizada são custeadas em maior parte pela prefeitura e em menor pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O que circula no município é que a crise financeira da prefeitura está se agravando a cada dia. Algumas das empresas prestadoras de serviços à municipalidade já quebraram e é crítica a situação de muitas outras, em função da inadimplência.

A população não entende que, tendo protagonizado uma das campanhas eleitorais mais caras, esteja agora o prefeito Sérgio Vidigal sem recursos para quitar compromissos inadiáveis com fornecedores, penalizando, de forma desumana, a parcela mais carente da população serrana.

ANEXO E

Greve das Merendeiras

*Alunos ficam sem alimentação em escolas da Serra
Greve das merendeiras começa nesta quarta-feira (13) por tempo
indeterminado*

Por Dalila Travaglia (dalila@eshoje.com.br).

Os alunos das escolas municipais da Serra não tiveram merenda nesta quarta-feira (13). O motivo é a greve das merendeiras, devido ao não recebimento de salário. Informações dão conta que a empresa terceirizada, contratada para prestar o serviço de alimentação das escolas da Serra, Convida Alimentação suspendeu o pagamento das merendeiras há um mês.

Por meio da assessoria, a empresa de alimentação negou a informação e diz que não procede o atraso nos salários. A área de comunicação da empresa ficou de encaminhar uma nota oficial a imprensa com sua defesa.

De acordo com o representante do Sindicato dos Professores do ES (SINDIUPES), Swami Bérghamo, a greve não é de responsabilidade do sindicato. Mas de alguma forma tem acompanhado o movimento, sobre tudo no que diz respeito ao cuidado das crianças.

Segundo a presidente da Associação dos Pais, Márcia Saraiva, se existe problemas entre a prefeitura e a empresa, o problema tem que ser resolvido de forma judicial. De acordo com Márcia, para não deixar os alunos sem alimentação, em uma das escolas a própria pedagoga estava na cozinha fazendo a comida.

ANEXO F

Escolas públicas oferecem aos alunos merenda estragada

Reportagem exibida no Fantástico – 08/05/2011

Em um mês de investigação, uma equipe do programa flagrou a péssima qualidade da merenda em escolas públicas do país: comida estragada, vencida, armazenada de qualquer jeito, intragável.

Atenção, mães e pais com filhos em colégios públicos. Em um mês de investigação jornalística, o Fantástico encontrou na merenda escolar: comida estragada, vencida, armazenada de qualquer jeito, intragável. Uma situação revoltante, de deixar qualquer um indignado.

"Uma boa alimentação, coma frutas, verduras e legumes", diz o recado no mural. Na teoria, tudo certo. Mas, na prática... Um homem traz os alimentos da merenda: carne moída. A comida veio em um caminhão, exposta ao sol e sem refrigeração. Nas embalagens, não há nome do fabricante nem data de validade.

A merenda é para uma escola estadual de Novo Gama, em Goiás, de 95 mil habitantes, a 40 quilômetros de Brasília. São cerca de 1,5 mil alunos.

"Eu lancho só de vez em quando. Dia desses, nós achamos uma barata dentro do lanche", conta um aluno.

Na cozinha da escola, foram achados três gatos andando de um lado para o outro. Este é só um entre os vários péssimos exemplos que o Fantástico encontrou durante um mês de investigação jornalística. São dezenas de flagrantes de descaso.

"Não tem nada para comer. Ficamos sem", diz Grazielle dos Santos, de 12 anos.

Quinta-feira, 7 de abril. Natal registra 31°C e uma escola não tem água. As crianças têm que levar de casa. E esse não é o único problema. Às 15h, os alunos foram embora mais cedo porque não havia merenda.

"Está sem lanche", contou Micarla dos Santos, de 11 anos.

Foram apenas duas horas de aula – uma situação que se repete em outras escolas municipais de Natal.

“Nos sentimos obrigados a diminuir o horário pelo fato de muitos passarem mal, com dor no estômago e até mesmo desmaios”, revela a coordenadora pedagógica Elaine Medeiros.

Em um colégio com 400 alunos, a cozinha está completamente vazia. Percebe-se que o fogão não é usado há muito tempo, nem as panelas. No depósito foi encontrado milho vencido.

“Isso é um descaso com os pais, com as crianças”, comenta Marlene da Silva, avó de uma aluna.

“Nós já estamos com toda uma logística montada para a normalização completa em todas as escolas da rede”, assegura o secretário de Educação de Natal, Walter Fonseca.

A equipe do Fantástico visitou mais de 50 escolas públicas – estaduais e municipais – de cinco estados: São Paulo, Goiás, Rio Grande do Norte, Paraíba e Bahia. Todos sempre se apresentaram como jornalistas.

Em Itaparica, cidade turística baiana, foram a duas escolas municipais. Uma funcionária contou que quase não tem merenda e, naquele momento, só havia açúcar no estoque. Desde o início do ano, a geladeira da escola está vazia. Só tem água gelada.

De barriga vazia, Marcelino, de 11 anos, aluno do 6º ano, volta para casa, onde mora com a irmã e a mãe. O pai morreu. Desempregada, a mãe conta que não é todo dia que a família consegue comer.

“Lavei umas panelas para uma criatura lá embaixo. Daí, comprei um peixe e um feijão. Tenho que dar um jeito de não deixá-los sem almoçar”, conta Maria Margarete dos Mares.

“Com essa falta de merenda, automaticamente eles não vêm. Há uma evasão”, revela Jurail dos Santos, funcionário de uma das escolas.

O Fantástico foi atrás de explicações. Um funcionário informou que o prefeito havia encerrado o expediente às 14h. A equipe de reportagem ligou todos os dias desta semana para a prefeitura de Itaparica. Foram deixados vários recados, mas ninguém retornou.

Este ano, o Ministério da Educação vai repassar mais de R\$ 3 bilhões a governos estaduais e prefeituras para a compra de merenda. O objetivo é beneficiar 45 milhões de estudantes. A Controladoria-Geral da União ajuda a fiscalizar como o dinheiro é gasto.

“Nós temos visto problemas nas áreas de licitação e também no recebimento, na armazenagem e no preparo da merenda”, diz Valdir Agapito Teixeira, secretário de Controle Interno da Controladoria-Geral da União.

Fotos tiradas pelos fiscais da controladoria são a prova do descaso. Em São Bento do Tocantins, por exemplo, foi encontrado um sapo ao lado da comida.

Em Branquinha, Alagoas, não havia água potável no colégio e no armário da merenda, um foco de baratas.

“Nós temos encontrado coisas absurdas de armazenamento em banheiro, em condições sem ventilação”, diz Valdir Agapito Teixeira.

Em Nazaré, Bahia, as refeições dos mais de quatro mil alunos da cidade saem de uma cozinha da prefeitura. Segundo uma funcionária, as crianças comem biscoito de má qualidade por pressão do fornecedor dos alimentos.

“Eu falei que não ia receber. Então, não teria merenda. Eu fui pressionada pelo fornecedor que venceu a licitação. O biscoito não tem um sabor agradável”, diz a funcionária.

Depois de saber que o Fantástico preparava a reportagem, a prefeitura de Nazaré informou que o contrato com o fornecedor foi cancelado e que a nutricionista pediu demissão.

E o que dizer quando a merenda está toda estragada? Foram encontradas embalagens de arroz dentro do prazo de validade em local inadequado. A escola municipal fica em Vera Cruz, cidade baiana de 37 mil habitantes, na Ilha de Itaparica. A instituição tem 17 alunos. A merenda é feita no mesmo local em que ficam o estoque e o fogão. Bem ao lado, fica o banheiro.

Foi encontrada comida vencida e mofada. O macarrão estava com bicho.

“Isso não representa a realidade do município na gestão da merenda escolar nem na gestão da educação de modo geral. Não vai acontecer mais de maneira nenhuma”, assegura o prefeito de Vera Cruz, Magno de Souza Filho.

O Ministério da Educação (MEC) determina o que deve ter no prato dos estudantes. A merenda precisa suprir, no mínimo, 20% das necessidades nutricionais diárias e ter pelo menos três porções de frutas e hortaliças por semana. Doces e alimentos enlatados, semiprontos e embutidos podem ser oferecidos, mas com moderação. Exemplo de embutido é a salsicha, muito comum nos colégios por onde a equipe do Fantástico passou.

Este é o cardápio do mês da escola municipal em Novo Gama, Goiás: salada, seleta de legumes, filé de peixe ao forno, lasanha. Mas, segundo os funcionários, isso é só no papel.

“No cardápio, é chique demais. Mas, na prática, não vem. É fantasioso, para ganhar a verba. Mas não chega”, diz uma merendeira.

Quando o arroz está cheio de insetos, a recomendação é ir para o lixo, mas não na escola goiana.

“Eu mostrei para a nutricionista. Ela falou para eu colocar no sol que resolve o problema, e o bichinho sai”, conta uma merendeira.

A Secretaria de Educação de Novo Gama informou que não permite a distribuição de merenda com irregularidade. Negou que o cardápio seja fantasioso, alegando que a merenda muda, conforme os alimentos em estoque.

Em escola municipal de Santa Teresinha, na Bahia, a tubulação de esgoto passa pela cozinha. O charque estava sem data de validade. Entre os sacos de comida, muitas formigas.

Em novembro passado, na Bahia, a Polícia Federal prendeu sete prefeitos. Entre as acusações, desviar verbas federais e favorecer uma empresa distribuidora de merenda, que superfaturava preços e não entregava comida. Entre os políticos presos, estava o prefeito de Santa Teresinha, Agnaldo Andrade. Ele ficou dois dias na cadeia e continua no cargo.

A nutricionista da prefeitura reconhece que a merenda não supre as necessidades nutricionais, mas alega que os ingredientes, mesmo insuficientes, são de boa qualidade. Diz que as embalagens são lavadas e que, por isso, as etiquetas com a validade e a fabricação caem.

Na nota, há uma foto mostrando como o município diz ter resolvido o problema do esgoto na cozinha. Sobre as formigas, a nutricionista alega que os funcionários são orientados a limpar a despensa uma vez por semana.

Uma das explicações para tantos problemas nas merendas é a corrupção. O Fantástico teve acesso, com exclusividade, a dois depoimentos que, segundo o Ministério Público, ajudam a entender o caminho das fraudes.

O Fantástico não mostrou o rosto das pessoas porque a investigação ainda está em andamento. As testemunhas dizem que têm medo de morrer, que estão sendo ameaçadas.

Genivaldo Santos é ex-sócio da Verdurama, empresa paulista do ramo de refeições prontas. A chamada merenda terceirizada é quando a cidade contrata uma empresa e paga para que ela fique responsável pela alimentação dos alunos. Genivaldo, que esteve à frente da Verdurama entre 2002 e 2008, foi interrogado em março deste ano por um promotor de São Paulo.

“Eu tinha a finalidade de pagar algumas propinas de alguns municípios. A média da propina era de 10%”, revela. Esse valor corresponde a cerca de R\$ 70 milhões de propina por ano.

O ex-sócio da Verdurama aceitou contar tudo em troca de uma possível redução da pena. Genivaldo Santos confessa que, durante a gestão dele, as refeições servidas em 28 cidades de cinco estados eram de péssima qualidade.

“Sempre é um pedaço de meia salsicha, ou ovos, ou arroz ou bolacha. Na maioria das vezes, o que consta no contrato nunca foi cumprido”, conta Genivaldo Santos.

Em nota, a atual direção da Verdurama diz desconhecer o pagamento de propina e que se há algum responsável pelas supostas irregularidades, ele é Genivaldo Santos.

Agora, quem fala é uma testemunha-chave em uma investigação contra a prefeitura de Taubaté, no interior paulista. O homem acusa o atual prefeito, Roberto Peixoto, e a primeira-dama de receber propina de uma empresa de merenda chamada Sistal. Ele diz que, duas vezes por mês, durante três anos, entregou dinheiro da corrupção para o casal.

“Eu servia de mulas para eles”, conta. O homem calcula que Roberto e Luciana Peixoto receberam cerca de R\$ 5 milhões de propina. “Eles estão montando uma boate em Taubaté agora”.

A casa de shows é uma das maiores da região e está registrada na junta comercial em nome de Anderson da Silva Ferreira, o genro do prefeito.

O Fantástico também foi a um sítio. A testemunha do Ministério Público disse em depoimento e também para a equipe de reportagem que o sítio está entre os bens comprados pelo prefeito com dinheiro de propina. Segundo o denunciante, o valor do sítio foi R\$ 250 mil reais, pagos em agosto de 2007.

“O pagamento foi feito à vista, de uma vez só, e o dinheiro foi levado na bolsa. Ele parou o carro ao lado do meu. Eu coloquei a bolsa dentro do carro dele”, relata a testemunha.

“Já existem provas materiais no sentido de que houve pagamento de propina e aquisição pelo prefeito de bens imóveis incompatíveis com os seus rendimentos”, constata o promotor de Justiça Sílvio Marques.

Em nota, a Sistal diz que jamais pagou propina a Roberto Peixoto. O Fantástico procurou o prefeito de Taubaté. Sobre essa nova denúncia, ele indicou para falar o secretário de governo.

“É uma acusação descabida. O objetivo do prefeito não era ter nenhuma vantagem pessoal com este contrato. Muito pelo contrário, era melhorar a alimentação, a merenda escolar da nossa cidade. A casa de shows pertence ao seu genro, portanto, não tem nenhuma ligação jurídica ou econômica com o prefeito”, afirma o secretário de Governo de Taubaté, Adair Loredos dos Santos.

“Mais de 50 prefeituras estão sendo investigadas neste momento em todo o país. O Ministério Público tem prova documental e prova testemunhal do pagamento de propina”, diz Sílvio Marques.

Depois de três anos de investigações e mais de 40 pessoas ouvidas, o Ministério Público de São Paulo acusa seis empresas de participar da máfia da merenda.

“Eles se reuniam frequentemente na capital de São Paulo e dividiam o mercado de licitações no Brasil todo”, conta o promotor de Justiça de São Paulo Arthur Pinto de Lemos Junior.

Uma das empresas investigadas é a SP Alimentação. O dono, Eloizo Durães, chegou a ser preso ano passado, acusado de pagar propina a dois vereadores de Limeira, interior paulista. Entre as 13 cidades atendidas pela empresa, estão quatro capitais: São Paulo, Recife, São Luís e João Pessoa.

Recentemente, em 9 de fevereiro, a Promotoria de Defesa dos Direitos da Educação entrou na Justiça com uma ação civil pública apontando irregularidades na merenda de João Pessoa. São réus o prefeito Luciano Agra e a SP Alimentação.

O Fantástico foi a uma escola municipal de João Pessoa, com cerca de 800 alunos. A merenda do dia foi mungunzá, uma comida típica do nordeste, à base de milho e coco. Mas muitos alunos recusam o mungunzá da escola. Reclamam do gosto ruim. Parte da merenda vai para o lixo.

Em um documento de 2010, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação apontou que os cardápios das escolas de João Pessoa não atendiam às necessidades de calorias e de alguns nutrientes. E, de acordo com o Ministério Público, ex-nutricionistas da SP Alimentação eram obrigadas a transportar alimentos em seus carros particulares, gerando grave risco de contaminação.

O Fantástico foi a outra escola da capital da Paraíba, onde estudam cerca de 700 crianças. A equipe de reportagem acompanhou a entrega da carne. Sob sol forte, a uma temperatura de 31°C, a carne é transportada em um veículo não refrigerado. A comida chega a ser colocada em cima do carro.

“Vem congelado”, justifica um funcionário.

Na escola, neste dia, as crianças comem macarrão com carne. Muitas crianças reclamam da qualidade da merenda. Parte dela vai para o lixo. A equipe do Fantástico ficou quatro dias em João Pessoa. Em todos, foi registrado o desperdício de comida. Em um colégio, segundo o diretor, a merenda jogada fora daria para alimentar mais de cem crianças.

Em janeiro, o Ministério Público recomendou à prefeitura que o contrato com a SP Alimentação não fosse prorrogado. Mas isso não aconteceu. A Secretaria de Educação de João Pessoa disse que a contratação da empresa foi acompanhada pelo Tribunal de Contas da União e que está dentro da lei.

Alegou também que a maioria das crianças aceita bem os alimentos servidos. Também em nota, a SP Alimentação disse que obedece a todos os procedimentos legais e que 90% dos diretores das escolas de João Pessoa aprovam a merenda da empresa.

O Fantástico pediu à professora de ciências dos alimentos Gilma Sturion, da Universidade de São Paulo (USP), que analisasse dez cardápios de escolas visitadas pela equipe de reportagem do programa, inclusive das de João Pessoa.

“Têm baixo valor energético, é muito deficiente em frutas e hortaliças. Todos os municípios têm condições de fazer uma boa merenda, é só otimizar os recursos. Um prato com arroz, feijão, alface, beterraba, carne e chuchu refogado sairia por R\$ 0,80. Se fosse frango, sairia por R\$ 0,60”, diz a professora.

O Fantástico procurou o MEC. Em nome do ministério, falou o presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Daniel Silva Balaban.

“Aqueles maus gestores são processados administrativamente, e, se for o caso, criminalmente”, diz. Sobre a merenda terceirizada, ele afirma: “Nós não apoiamos a terceirização da merenda porque achamos que a merenda escolar deve ser realizada em cada município. Recurso do governo federal não pode ser utilizado para pagamento de terceirização”.

Das mais de 50 escolas que o Fantástico visitou, entre os vários flagrantes de descaso, foi encontrada uma situação que é um resumo do que acontece em muitos colégios públicos. Uma escola estadual que fica em Águas Lindas de Goiás tem quase 2,3 mil alunos e um apelido: Carandiru – referência ao famoso presídio paulista que já não existe mais.

“Os alunos brigavam muito, vinham armados. Daí, esse nome”, explica a diretora da escola, Maria Cleusa Ribeiro.

Na instituição, a merenda só sai, diz a diretora, por causa do esforço dos funcionários.

“Compramos fiado, porque o dinheiro nunca chega no início do mês para podermos comprar. Algumas crianças necessitam desse lanche mesmo. Elas vêm por causa da merenda”, diz a diretora.

A Secretaria de Educação de Goiás diz que vai tomar providências, inclusive na escola que tinha gatos na cozinha.

“Nós vamos mandar uma equipe para ver isso de perto. Se chega alguma denúncia aqui, no dia seguinte, tem uma equipe no local”, assegura Sonia Piero Bom, superintendente de gestão da Secretaria de Educação de Goiás.

Uma aposentada de Águas Lindas de Goiás cuida dos sete netos. A família vive com cerca de R\$ 500 por mês.

“A gente não passa um dia sem comer. Só que não é coisa boa. Tem dia que eles dizem que não teve lanche e ficam com fome. Quando eles lancham lá, já ajuda”, conta a aposentada.

“Interfere na aprendizagem do aluno, no desenvolvimento da criança. Então, eu acho que teriam que priorizar. E isso se faz quando se quer”, conclui Gilma Sturion.

<http://fantastico.globo.com/Jornalismo/FANT/0,,MUL1661430-15605,00-ESCOLAS+PUBLICAS+OFERECEM+AOS+ALUNOS+MERENDA+ESTRAGADA.html>.

ANEXO G

Responsabilidades das empresas contratadas para prestar os serviços especificados no projeto básico (ESPÍRITO SANTO, 2010).

1) Das condições gerais

a) executar os serviços com responsabilidade técnica observando as condições de higiene e segurança no preparo dos alimentos;

b) realizar todos os procedimentos relacionados ao preparo e fornecimento dos alimentos em conformidade com o disposto pela Vigilância Sanitária e Ministério da Saúde, utilizando-se do sistema APPCC (Análise de Perigo e Pontos Críticos de Controle), de acordo com a Resolução RDC nº. 12 de 02/01/01 e nos demais dispositivos legais e regulamentares porventura aplicáveis;

c) manter estrutura no município ou região com vistas ao funcionamento de escritório e/ou central de abastecimento, equipe volante para substituição e demais serviços, bem como atendimento diário às escolas por todo o período de funcionamento (2ª à 6ª feira);

d) elaborar cardápios para um período mínimo de 04 (quatro) semanas, atendendo as determinações estabelecidas pelas normas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e às necessidades calóricas, vitamínicas e protéicas dos alunos da rede estadual de ensino;

e) realizar ações de educação nutricional e alimentar em parceria com as unidades escolares;

f) preparar a alimentação com gêneros comprovadamente de primeira qualidade, dentro do prazo de validade, frescos e *in natura* de acordo com a Resolução nº. 12/78, Código Sanitário e o Código de Defesa do Consumidor,

condição esta extensiva aos fornecedores que abastecerão as licitantes vencedoras;

g) manter amostras dos alimentos servidos por 72 (setenta e duas) horas, em recipientes e temperatura apropriados, nos locais onde foram preparados e servidos, conforme legislação sanitária;

h) manter equipe técnica para orientação sobre os procedimentos na manipulação dos gêneros, preparação e distribuição dos alimentos nas unidades, assegurando a qualidade dos serviços e o alcance dos níveis nutricionais objetivados;

i) anotar todas as visitas realizadas, reclamações, bem como quaisquer ocorrências;

j) comunicar imediatamente e por escrito qualquer anormalidade que interfira na execução dos serviços;

l) propiciar a todos os alunos da rede escolar um Programa de Educação Alimentar com o objetivo de promover a saúde e prevenir as doenças decorrentes de maus hábitos alimentares, assim como conscientizar os alunos a respeito da importância dos alimentos, bem como promover palestras educativas para a comunidade escolar;

m) realizar exames anuais de potabilidade da água de cada unidade escolar.

2) Quanto ao pessoal

a) a contratada deve disponibilizar os funcionários para o serviço de preparo e distribuição da merenda escolar junto às unidades escolares, conforme a seguinte orientação:

Nutricionista – uma para cada grupo de, no mínimo, 10 escolas e, no máximo, 15 escolas.

Merendeira – uma para cada grupo de 180 atendimentos²⁴;

b) a empresa licitante deve também complementar o número de funcionários, no caso de aumento das unidades escolares, no limite de 01 funcionário para cada 180 (cento e oitenta) atendimentos;

c) o pessoal contratado pelas empresas que prestarão os serviços deverá ser supervisionado, treinado, qualificado e uniformizado observando as leis trabalhistas, previdenciárias, assistenciais e sindicais sendo considerada, nesse particular, como única empregadora, sem que haja vínculo de solidariedade empregatícia com Secretaria de Estado da Educação;

d) para contratação de profissionais (merendeiras) no processo de seleção deverá ser exigida formação mínima de 4ª série do ensino fundamental, devendo, no decorrer do contrato, estimular ações que visem à conclusão do ensino fundamental, tais como matrículas em cursos de educação de jovens e adultos, flexibilizar horários para estudos, considerando que o trabalho a ser executado irá requerer conhecimentos de medidas, controle de estoque, cálculo de *per captas*, leitura e aplicação de cardápios e receitas;

e) manter em caráter permanente durante a execução dos serviços equipe de profissionais para supervisão, conforme exigência do Conselho Regional de Nutricionistas, e 01 (um) (a) coordenador (a) responsável (nutricionista) com atribuições/autoridade suficientes para representá-la em tudo que se relacionar com os serviços contratados;

f) fornecer e manter às suas expensas, todos os materiais de proteção e segurança (luvas, calçados fechados, toucas, uniformes, aventais, entre outros), indispensáveis para a execução dos serviços que assim o exigirem, em quantidades compatíveis com o número de pessoas empregadas;

g) providenciar controle de saúde de seu pessoal conforme legislação pertinente.

²⁴ Número de refeições servidas diariamente que não equivale ao número de matrículas da unidade escolar.

h) o profissional que for remanejado ou repostado deverá ser treinado e a substituição deverá ocorrer;

i) desenvolver boas relações com os funcionários da Secretaria de Estado da Educação, acatando quaisquer ordens, instruções e o que mais emanar da fiscalização, de acordo com contrato firmado;

j) fazer cumprir, pelo pessoal, as normas disciplinares e de segurança determinadas pela Secretaria de Estado da Educação, através de recomendações ou de instruções escritas, observando rigorosamente, as normas de segurança, higiene e medicina do trabalho;

l) responder civil e criminalmente, por quaisquer acidentes, danos ou prejuízos materiais e/ou pessoais causados à Secretaria de Estado da Educação, seus empregados e/ou terceiros, como consequência de imperícia, imprudência ou negligência própria ou de seus empregados,

m) apresentar, quando solicitado pelo fiscalizador, a seguinte documentação:

- cópia do contrato de trabalho de todo pessoal envolvido na prestação do serviço;
- registro de empregado e cópia das páginas da Carteira de Trabalho e Previdência Social, atestado de saúde ocupacional (ASO), comprovando a realização dos exames médicos comprovante de cadastramento do trabalhador no regime do PIS/PASEP;
- cartão, ficha ou livro de ponto, assinado pelo empregado em que constem as horas/recibo de concessão do aviso de férias, 30 (trinta) dias antes do respectivo gozo;
- recibo de pagamento atestando o recebimento de salários mensais e adicionais, férias + 1/3 e 13º salário (1ª e 2ª parcelas), quando da época própria, além de salário-família, caso devido, assinado pelo empregado, ou, conforme o artigo 464 da CLT, acompanhado de comprovante;

- comprovantes de opção e fornecimento do vale transporte quando for o caso;
- comprovantes de recolhimento de contribuição sindical e outras devidas aos sindicatos, se for comprovante de entrega da RAIS e de que o trabalhador dela fez parte;
- documento que ateste o recebimento de equipamentos de proteção individual, se o serviço;
- comprovantes que atestem o correto depósito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço em .

n) em havendo rescisão do contrato de trabalho e substituição de um trabalhador por outro, é obrigatória a apresentação pelas licitantes vencedoras em relação ao trabalhador cujo contrato se extinguiu, quando solicitado pelo fiscalizador, os seguintes documentos:

- termo de rescisão do contrato de trabalho, devidamente homologado, quando o trabalhador estiver há mais de um ano prestando serviços na empresa;
- documento que comprove a concessão de aviso prévio, trabalhado ou indenizado;
- recibo de entrega da comunicação de dispensa e do requerimento do seguro desemprego;
- cópia da guia de recolhimento rescisório do FGTS e da contribuição social;
- cópia do atestado de Saúde, atestando a realização de exame médico demissional.

o) apresentar ao término do contrato em até 30 dias, quando solicitado pelo fiscalizador:

- cópia da relação dos empregados que atuaram na prestação de serviços no último mês de contrato;
- cópia das rescisões dos contratos de trabalho, dos empregados dispensados;

- cópia autenticada da página da CTPS na qual consta o registro de trabalho para os empregados que permanecerão na empresa.

3) Quanto a utensílios, equipamentos e instalações

- a) identificar todos os equipamentos e utensílios disponibilizados pelas unidades escolares, de propriedade da Secretaria de Estado da Educação;
- b) providenciar a reposição de utensílios ou equipamentos extraviados ou danificados, de propriedade da Secretaria de Estado da Educação, por culpa ou dolo de seus empregados;
- c) os equipamentos e utensílios repostos pela empresa contratada serão incorporados ao patrimônio da escola;
- d) efetuar manutenção preventiva e corretiva dos utensílios e equipamentos, devendo devolvê-los em boas condições de uso no final do contrato;
- e) manter a limpeza das instalações, dos utensílios e equipamentos utilizados;
- f) manter as edificações da área de preparo e distribuição de alimentação das unidades escolares em bom estado de conservação, compatíveis com as normas estabelecidas pela Vigilância Sanitária;

4) Quanto a gêneros e insumos

- a) assegurar o abastecimento das escolas com os gêneros alimentícios necessários ao cumprimento do cardápio, observando suas especificações, qualidade, quantidade e prazos de validade;
- b) fazer cumprir, pelos seus fornecedores, as normas pertinentes a sua área de atuação, fiscalizando-os periodicamente;
- c) manter o abastecimento de gás para o preparo das refeições;

d) fornecer material de limpeza e sanitização para a higienização dos ambientes, pessoal e dos utensílios e equipamentos;

e) quanto aos produtos, devem ser priorizados os alimentos in natura, sua aquisição no comércio local e, sempre que possível alimentos orgânicos.

f) fornecer material descartável necessário à prestação de serviços (toucas, máscaras, luvas, entre outros).

5) Quanto à higienização

a) Controlar e manter a higienização completa das dependências, equipamentos, instalações e utensílios incluídos na prestação de serviços, utilizando produtos de higienização e desinfecção com registro no Ministério da Saúde, contendo rótulo com a indicação do produto, composição, fornecedor, validade e forma de utilização.

b) Manter absoluta higiene no preparo, manipulação, transporte e armazenamento dos alimentos.

c) Recolher resíduos alimentares e lixo das dependências utilizadas, devendo estar devidamente acondicionados e recolhidos diariamente, ou quantas vezes se fizerem necessárias e encaminhados em local apropriado para o destino final, observada a legislação ambiental.

6) Quanto à legislação

a) Arcar com os ônus decorrentes de incidência de todos os tributos federais, estaduais e municipais, que possam advir dos serviços contratados, fazendo prova deles quando requerido e responsabilizando-se pelo cumprimento de todas as exigências das repartições competentes, com total isenção da Secretaria de Estado da Educação.

b) Cumprir todas as normas e procedimentos de segurança e medicina do trabalho, bem como o disposto no inciso XXXIII do Artigo 7º da Constituição Federal.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Roteiro de entrevistas semi-estruturadas com questões abertas

a) Gestor Escolar

- formação;
- tempo de serviço no magistério;
- tempo de serviço no cargo;
- forma de provimento no cargo;
- concepção de merenda/alimentação;
- avaliação das outras modalidades de gestão da merenda escolar que já vivenciou/conhece:
 - ✓ pontos positivos e/ou negativos da terceirização;
 - ✓ como percebe o antes e o depois em relação ao consumo da merenda escolar;
- como percebe o processo de terceirização na merenda;
- formas de participação no processo;
- percepção dos alunos/professores diante da terceirização;
- mudanças ocorridas na gestão a partir da terceirização;
- formas de organização/operacionalização da escola para a terceirização da merenda;
- participação da comunidade escolar na implementação do processo de terceirização;
- problemas observados durante de o processo de implementação;
- modo de inserção de alimentos produzidos na região;
- preferências dos alunos quanto ao tipo de alimentação;
- qualidade na prestação do serviço;
- modos de acompanhamento/controle/fiscalização do processo;
- outras questões que surgirem durante a entrevista.

b) Representante do Conselho de Alimentação Escolar

- Formação;
- Experiência profissional;

- ✓ Tempo de mandato;
- ✓ Forma de chegada ao cargo
- ✓ Como percebe o processo de terceirização da merenda;
- ✓ Formas de participação no processo
- concepção de merenda/alimentação;
- papel do CAE;
- avaliação das outras modalidades de gestão da merenda escolar que já vivenciou/conhece;
 - ✓ pontos negativos e positivos das outras modalidades de gestão e da terceirização;
- como percebe o processo de terceirização na merenda;
- Participação do CAE no processo de terceirização da merenda;
- formas de atuação do CAE diante do quantitativo de escolas e das diferenças existentes entre os diversos municípios;
- opinião acerca das notícias/reportagens envolvendo a merenda escolar;
- como o CAE se posiciona quanto:
 - ✓ problemas observados durante o processo de implementação da terceirização;
 - ✓ modos de inserção dos alimentos produzidos na região;
 - ✓ formas de acompanhamento/controle/fiscalização do processo;
 - ✓ qualidade na prestação do serviço;
- outras questões que surgirem durante a entrevista.

c) Secretário/Assessor

- Formação/atuação profissional;
- Forma de provimento no cargo;
- Concepção de merenda escolar/alimentação;
- Que outras modalidades de gestão da merenda escolar já vivenciou:
 - ✓ Pontos positivos e negativos das outras modalidades que influenciaram na decisão para terceirização.

- Motivos que levaram à terceirização da merenda
- Critérios para a divisão dos lotes de municípios
- Formas de acompanhamento, controle e fiscalização do processo de implementação/execução da merenda nas empresas e nas escolas.
- Percepção da secretária sobre a aceitabilidade da merenda terceirizada pelas comunidades escolares.
- Percentual de alunos atendidos;
- Gastos/economia gerados pelo processo;
- Qualidade na prestação do serviço;
- Critérios para elaboração dos cardápios;
- Papel do gestor escolar no processo de merenda terceirizada;
- Opinião acerca das notícias/reportagens envolvendo as empresas que ganharam a licitação;
- Outras questões que surgirem durante o processo.

d) Representante da Empresa Geraldo J. Coan

- Organização da empresa;
- Experiência/antecedentes de atuação da empresa no Estado do Espírito Santo;
- Experiência/antecedentes de atuação da empresa no fornecimento de merenda escolar;
- Concepção de merenda escolar;
- Razões do interesse em participar da licitação da SEDU para o lote 2;
- Formas de contratação dos profissionais responsáveis pela merenda;
- Critérios para elaboração dos cardápios;
- Operacionalização do processo da merenda terceirizada;
- Modos de aquisição dos produtos;
- local de preparação dos alimentos;
- formas de inserção dos produtos *in natura* na merenda escolar;
- modo de aproveitamento/valorização da agricultura familiar;

- municípios que a empresa presta serviços terceirizados na área de alimentação escolar;
- dificuldades/obstáculos enfrentados para operacionalização do processo terceirizado;
- auto-avaliação dos serviços prestados;
- percentual de alunos atendidos;
- outras questões que surgirem durante o processo.