

# **ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DA GESTÃO COMPARTILHADA ENTRE ÓRGÃOS MUNICIPAIS: O CASO DA TERCEIRIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Maurício da Silva Correia

**ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DA GESTÃO COMPARTILHADA ENTRE ÓRGÃOS MUNICIPAIS: O CASO DA TERCEIRIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Maurício da Silva Correia

**RESUMO**

A prestação do serviço terceirizado da política de merenda escolar pelo município de São Paulo foi conduzida e gerenciada de 2001 a 2009 pela Secretaria Municipal de Gestão – SMG. Em 2001, ocorreu a terceirização de apenas parte da rotina de prestação dos serviços de merenda escolar. O primeiro contrato que terceirizou toda a prestação do serviço de alimentação escolar foi implantado em 2004, sendo alterado em 2007, que além de delegar à iniciativa privada toda a rotina e operação do serviço municipal de merenda escolar, introduziu uma forma nova de monitoramento da política de alimentação escolar, distribuindo o controle e fiscalização da política de merenda escolar à uma rede de responsáveis atrelados às políticas públicas de saúde e educação, contemplando a questão da merenda, formando uma “gestão compartilhada” do programa de alimentação escolar municipal, desconcentrando competência e distribuindo responsáveis entre órgãos municipais e centralizando a coordenação no gestor do contrato. Considerando o avanço acadêmico dos estudos sobre gestão de políticas públicas, analisar o processo de terceirização de um programa governamental que envolve diversos outros órgãos da estrutura governamental, através da “gestão compartilhada”, expressa relevante contribuição para a temática da gestão pública e da intersetorialidade. As implicações governamentais da gestão de contratos, através do desenho de estruturas que compartilhem tarefas no sentido de estabelecer um esforço e atingir um objetivo comum, pretendem contribuir para a consolidação de conhecimento à influência da estrutura organizacional sobre processos e resultados de políticas públicas. A questão colocada no debate acadêmico sobre a gestão compartilhada liga-se à temática da gestão pública no sentido de análise do desenho estrutural e do gerenciamento de responsabilidade entre os diversos entes participantes. Do mesmo modo se coloca no âmbito do Estado a análise da diversidade das formas de atuação e ação governamental através das políticas públicas. Assim, comprehende que a gestão compartilhada representa mais um estágio evolutivo na procura da realização efetiva das decisões governamentais sobre as políticas públicas, e que a terceirização de sua operacionalização é uma ferramenta que potencializa a gestão pública no seu caráter de monitoramento e fiscalização. Com base no case utilizado, além da explicação qualitativa do modelo de operacionalização da merenda escolar, será abordado questões práticas da forma de desempenho gerada pelo modelo de distribuição de competências, a forma adotada para qualificar a gestão como compartilhada, a delegação de responsabilidades e autonomia dos responsáveis pelas particularidades do monitoramento no âmbito da política de merenda escolar.

## **SUMÁRIO**

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 HISTÓRICO DA POLÍTICA DE MERENDA ESCOLAR EM SÃO PAULO.....	6
3 A PRODUÇÃO DA MERENDA ESCOLAR.....	9
4 SOBRE A FORMA DE CONTROLE DO CONTRATO VIGENTE.....	10
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	19
6 REFERÊNCIAS.....	21

## 1 INTRODUÇÃO

A escolha da merenda escolar como política pública para análise no presente trabalho é justificada pelo impacto considerável sobre a população do país, tendo em vista que constitui política social que interfere nos efeitos e impactos da desigualdade socioeconômica, industrialização e precarização do trabalho, referindo-se à questão da segurança e direito alimentar. Justifica-se também por se tratar de uma política educacional que envolve alunos da rede pública de educação que sofreu mudanças institucionais e organizacionais significativas ao longo dos últimos anos<sup>1</sup>. Além disso, o programa pretende estabelecer uma política de alimentação saudável.

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

A análise da evolução histórica das formas de gestão da merenda escolar no contexto do governo municipal de São Paulo explica o processo de terceirização de serviços públicos de forma analítica, através de uma avaliação de processo, ou seja, verificando-se a estrutura institucional, o impacto da terceirização na gestão pública, na governança e na gestão no âmbito da aprendizagem institucional.

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

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

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

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

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

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

- i. descrever os processos decisórios resultantes da implementação da gestão compartilhada na terceirização e efetivação do desenho contratual da terceirização (desenho da gestão de terceirizadas);
- ii. avaliar qualitativamente o controle da política pública; e
- iii. analisar o impacto do desenho da gestão compartilhada no processo da política de merenda escolar.

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

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

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

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

Os seguintes conceitos são fundamentais às hipóteses assumidas:

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

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

## 2 HISTÓRICO DA POLÍTICA DE MERENDA ESCOLAR EM SÃO PAULO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A partir da descentralização da política de merenda escolar no Brasil, transfere-se ao município a gestão do programa de alimentação aos escolares. A descentralização do sistema exige uma estrutura de gerência que envolva a formulação da política, o controle de sua efetividade e o envolvimento da sociedade.

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

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

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

No município de São Paulo, até 2008, corte temporal no qual se comprehende este trabalho, o programa foi gerido pela Secretaria Municipal de Gestão, que herdou a política pública da antiga Secretaria Municipal de Abastecimento. Após reformulações do modelo descentralizado de merenda escolar, o programa tem significativa parte do serviço terceirizada, sendo uma tendência governamental utilizar a merenda escolar terceirizada como forma exclusiva da prestação do serviço na cidade de São Paulo.

### **3 A PRODUÇÃO DA MERENDA ESCOLAR**

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

A produção direta, ou “auto-gestão”, é realizada nas unidades da rede municipal por servidores municipais, utilizando insumos enviados pela Diretoria de Merenda Escolar – DME (vinculada à Secretaria Municipal de Gestão) e equipamentos da escola (fogões, geladeiras etc.). O modelo de produção direta exige uma forte presença das direções das escolas e creches no gerenciamento da prestação do serviço, sofrendo flutuações de acordo com as dificuldades de alocação de pessoal, manutenção de equipamentos e outras questões gerenciadas pela burocracia estatal.

Na produção indireta terceirizada, a prefeitura contrata um serviço de preparo e distribuição da alimentação, com fornecimento de alimentos, insumos, mão-de-obra qualificada e equipamentos de apoio. As empresas são responsáveis pela adequação e equipamento da cozinha, manutenção de uma equipe de nutricionistas, que constituem as responsáveis técnicas pela prestação do serviço. Estão inclusos no serviço de produção indireta terceirizada: Mão-de-obra operacional (treinada, uniformizada e com exames médicos semestrais); Utensílios de mesa para os alunos e utensílios de cozinha para o preparo da alimentação; Equipamentos de cozinha (fogão, geladeira etc.); Manutenção dos equipamentos de cozinha; Mobiliários para cozinha e despensa; Reformas e adaptações da cozinha e despensa.

Assim, o processo desonera a administração pública das atividades operacionais, permitindo que a direção da escola exerça gerenciamento do contrato, sem necessidade de gerenciamento de uma cozinha industrial, cobrando e exigindo pleno funcionamento dos serviços da empresa contratada. A Secretaria de Gestão mantém-se responsável pelas ações de gestão e fiscalização dos contratos, através de atividade diária com intervenções imediatas.

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

## 4 SOBRE A FORMA DE CONTROLE DO CONTRATO VIGENTE

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

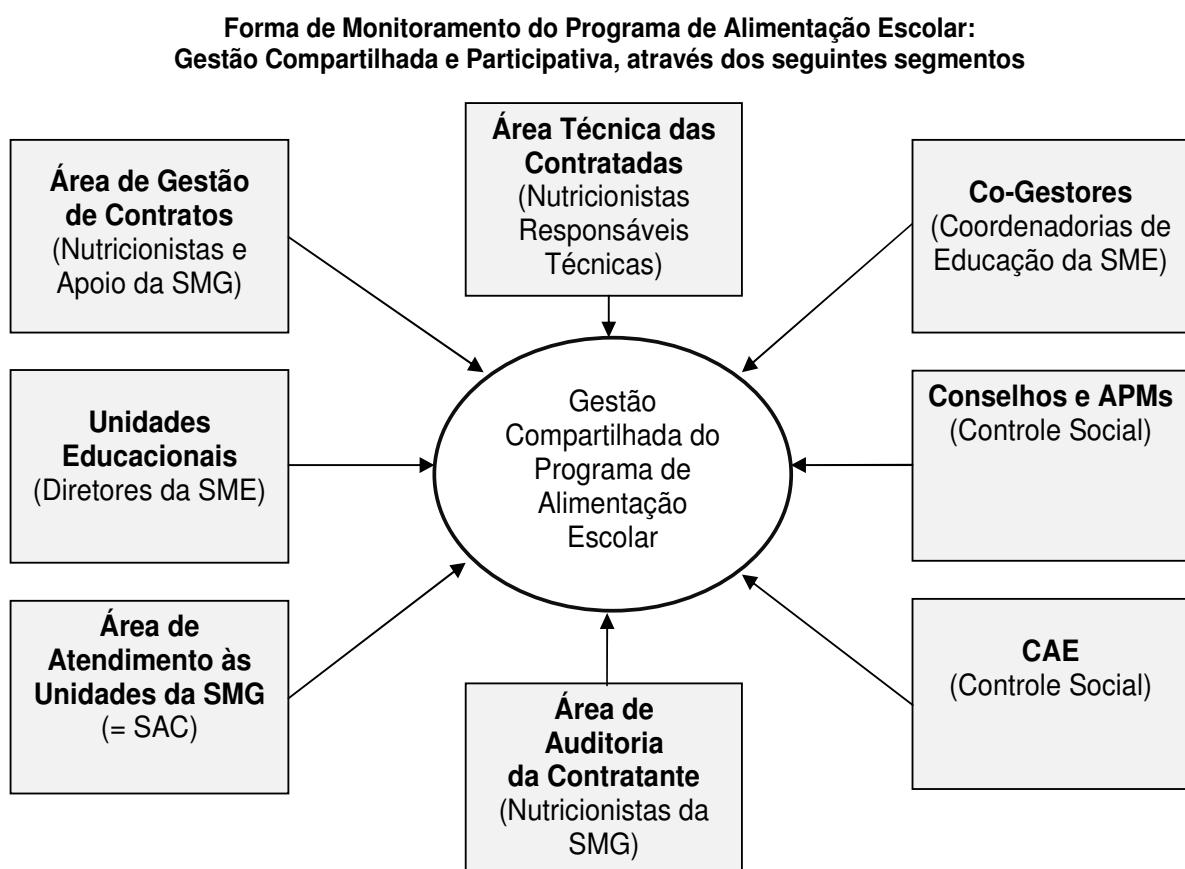


Figura 1: Esquema ilustrativo da gestão compartilhada na merenda escolar do município de São Paulo. São Paulo, 2007.  
Fonte: SMG/PMSP (2007).

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

Ressalta-se que há necessidade de estabelecimento da gestão compartilhada na cidade de São Paulo devido à desvinculação do programa de merenda escolar da Secretaria Municipal de Educação<sup>ii</sup>, tornando-se um programa formulado como política de abastecimento.

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

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

A gestão compartilhada, portanto, tornou-se instrumento de integração de vários segmentos que passam a participar das ações gerenciais, cada qual em seu âmbito de atuação, interagindo para a consecução de um objetivo comum.

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

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

A gestão compartilhada prevê a descentralização das ações estratégicas de acompanhamento e controle do Programa de Alimentação Escolar, criando condição institucional facilitadora para gestão da merenda escolar, de forma que diversos segmentos e profissionais são responsáveis pelas atividades de controle e acompanhamento do serviço de nutrição e alimentação, estimulando o controle mútuo entre instituições envolvidas no processo de gestão e provisão do serviço

público, o que transforma o modelo em uma importante ferramenta para promover e mensurar a eficiência e eficácia do Programa de Alimentação Escolar (Quadro 1).

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

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

<b>Participantes</b>	<b>Responsáveis</b>	<b>Definição da Competência</b>	<b>O que Define</b>	<b>Forma de Atuação</b>
<b>Empresa</b>	Nutricionista Supervisora	Contrato firmado com a SMG	Cláusula contratual define que a supervisão de toda a equipe de trabalho das empresas é realizada por Nutricionista, Responsável Técnica (RT) pela adequada prestação do serviço contratado.	Visitas técnicas rotineiras nas unidades com serviço de alimentação terceirizado, visando promover sua qualidade.
		Resolução CFN nº 218/99 Capítulo I – Artigo 1º	A Responsabilidade Técnica exercida pelo Nutricionista.	Compromisso profissional e legal na execução de suas atividades, visando a qualidade dos serviços prestados pela empresa junto ao município, no Programa de Alimentação Escolar.
		Resolução CFN nº 334/2004	Código de Ética do Nutricionista	Atuação dentro dos princípios éticos da profissão.
		Resolução CFN nº 358/05	Atribuições do Nutricionista no âmbito do Progr. Alim. Escolar	Atividades técnicas, Responsabilidade Técnica, Parâmetros para atuação.
<b>CAE Conselho de Alimentação Escolar</b>	Representantes do CAE.	Decreto Mun. nº 35.412, de 18/08/1995 (cria o CAE); Decreto Mun. nº 39.786, de 30/08/2000 (Reorganiza o CAE); Decreto Mun. nº 40.278, de 05/02/2011 (Regimento)	Competências do CAE, que representa o controle social do Programa e do serviço contratado.	Visitas rotineiras às unidades e <b>reuniões mensais</b> .

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

Fonte: SMG/PMSp (2007).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Outro importante canal em implantação desde o início do presente ano é a transmissão das informações do *check-list* de auditoria dos Nutricionistas, através de PDA (Assistente Digital Pessoal) à área de gestão dos contratos.

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

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

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

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

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

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

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

Os Conselhos constituem colegiados com função deliberativa, responsável por defender os interesses dos alunos, inspirado nas finalidades e objetivos da educação pública do município de São Paulo. As APMs são entidades sem fins lucrativos, com objetivo essencial de promover a integração da Escola, Família e Comunidade, respeitando as decisões do Conselho Escolar.

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

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

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

8) Acompanhadas pela área de gestão dos contratos de serviços de nutrição e alimentação escolar, da Secretaria Municipal de Gestão, da seguinte forma:

- Diariamente: Através dos diversos canais de relacionamento (e-mail, telefone, telefax) disponibilizados para atender a Direção das Unidades, Co-Gestores, Nutricionistas Auditoras (que ficam em campo visitando as unidades), Nutricionistas gerentes das empresas e qualquer outro interessado em contatar a área de gestão de contratos da SMG para informar alguma ocorrência ou esclarecer dúvidas, que funcionam como uma Central de Relacionamento.
- Sistematicamente: Através de outros canais de relacionamento, como:
  - a) Participação em:
    - ✓ Reuniões mensais com Co-Gestores da SME para avaliar a prestação do serviço e planejar as ações visando seu aprimoramento.
    - ✓ Reuniões mensais com Nutricionistas gerentes das empresas para avaliar a prestação de serviço e planejar as ações visando seu aprimoramento.
    - ✓ Reuniões mensais com Nutricionistas da SMG que auditam os contratos de prestação de serviços de alimentação escolar para avaliar a prestação de serviço e planejar as ações visando seu aprimoramento.
    - ✓ Reuniões sistemáticas com Nutricionistas RTS para avaliar as dificuldades na prestação de serviço e planejar as ações, visando seu aprimoramento.
    - ✓ Reuniões com Conselho de Alimentação Escolar (CAE), sempre que requisitado pelo mesmo.
  - b) Promoção de cursos e oficinas de formação com diretores das unidades educacionais.
- Sistematicamente: Através dos instrumentos de gestão dos contratos, que alimentam um banco de dados, no qual são consolidadas as informações, gerados relatórios, os quais geram:
  - a) *Feedback* aos participantes da gestão compartilhada, visando nortear suas ações;
  - b) Base para que o gestor do contrato proponha a aplicação de penalidade à contratada.

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

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

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

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

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo estratégico de implantar a terceirização de forma integrada com todos os aspectos que envolvem a questão da alimentação escolar, como já citado: política educacional, a de saúde, e neste caso, também como política de abastecimento. A gestão compartilhada surge como tentativa de instruir os esforços institucionais e organizacionais para melhor efetivação da merenda escolar.

Logo, o desenho da gestão compartilhada, distribuindo competências a todos os órgãos vinculados aos aspectos da nutrição educacional, teve a tendência de desenhar a capacidade do governo em gerenciar a implantação da terceirização da merenda escolar com a máxima efetivação do desenho contratual e da expectativa dessa política pública.

Nesse desenho, a Secretaria Municipal de Gestão, além de atribuir à política de merenda escolar um desempenho mais voltado à política de abastecimento, assume um papel fundamental no desenvolvimento do programa de merenda escolar como gestor do contrato da terceirização.

No entanto, a descentralização do controle oriundo do formato da gestão compartilhada não acompanhou a visão compartilhada sobre a responsabilização, a capacidade e o desempenho estrutural de cada ente participante dessa gestão.

Junto a este aspecto ressalta-se a escassez ou o insucesso de políticas de distribuição da responsabilidade ou do esforço do gestor do contrato em demonstrar a todos os participantes da gestão as metas referentes aos aspectos de monitoramento e controle, o grau “ótimo” de aferição dessas metas, e a orientação dos procedimentos que cada órgão, apesar de autônomo em relação à Secretaria de Gestão, se recomendaria adotar.

Contratualmente, apesar de estabelecer competências e responsáveis pelo controle (seguindo a legislação apresentada no “Quadro 1” desse artigo), o órgão gestor, a Secretaria de Gestão, foca sua estrutura apenas no acompanhamento da operacionalização da merenda escolar, sendo residual a atenção ao acompanhamento da estrutura compartilhada para a execução efetiva da previsão compartilhada de controle.

Parte dessa explicação é devido ao grande fluxo de processos, que acompanham a operacionalização da merenda escolar, e que foca os esforços organizacionais do órgão gestor do contrato apenas no acompanhamento daquilo que cabe particularmente à ele, gerando um contexto de baixa institucionalização da gestão compartilhada.

Outra problemática relacionada ao funcionamento da gestão compartilhada do programa se refere ao feedback do processo de monitoramento e controle. A grande rede de responsáveis pela fiscalização da merenda escolar produzia insumos para a Secretaria de Gestão no desenvolvimento da terceirização, no entanto o gestor do contrato não gerava retorno para os responsáveis dos processos.

O grande número de tarefas e operações a serem monitoradas por todos os participantes da gestão compartilhada, que não contava com o devido respaldo e retorno de suas consequências e efeitos, desestimularia de forma rotineira o quesito ou status “estratégico” que resultaria em efetivas políticas e procedimentos de monitoramento da merenda escolar.

Outra dimensão da falha operacional da gestão compartilhada se refere ao aspecto externo ao programa da merenda escolar. Coube à Secretaria de Gestão não apenas o aspecto de gestor contratual do programa, como também do aspecto social, assim, fracassos e sucessos obtidos dessa política se relacionariam diretamente à Secretaria de Gestão. Desse modo, esse aspecto remeteria à sociedade apenas o serviço do órgão gestor do contrato, diminuindo a relevância dos outros participantes da gestão compartilhada no programa de merenda escolar. Diante desse cenário, a Secretaria de Gestão se encarregaria assim de ser canal de comunicação único entre sociedade e governo municipal para os assuntos de merenda, bem como do gabinete do prefeito e dos outros participantes do processo de monitoramento, logo, além de não ocorrer um empowerment dos outros participantes nas decisões e aspectos da merenda escolar, não há flexibilidade na comunicação dos participantes sem ao menos ocorrer intermédio da Secretaria de Gestão.

Assim, o case nos apresenta que entre a formulação da gestão compartilhada e a operacionalização dessa rede de responsáveis pelo programa de merenda escolar ocorreu uma falha do desenho da delegação de poder especificamente à um participante que coubesse a responsabilidade sobre a gerência da gestão compartilhada e suas especificidades. Caberia nesse sentido uma atenção especial ao procedimento de monitoramento, formas de controle e feedback institucional das ações adotadas, bem como das metas e os motivos de todos os termos que envolveram as decisões do programa de merenda escolar. Em seguida, seria necessário entender qual a melhor configuração organizacional para a busca de um melhor desenho de gestão compartilhada. E assim, estabelecer o próximo estágio evolutivo para uma gestão compartilhada da política de merenda escolar no município de São Paulo.

## 6 REFERÊNCIAS

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

BAPTISTA, P. P. et al. **O processo de terceirização, as relações e os impactos na cultura organizacional**. In: Third Iberoamerican Academy of Management International Conference, 2003, São Paulo, 2003.

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

BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Atualizada com as Emendas Constitucionais Promulgadas.

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

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

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

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

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

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 14. ed. Editora Atlas, 2002.

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

DRAIBE, S. M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G. ; ARRETCHÉ, M. ; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

FARIA, A. L. G. A Contribuição dos parques infantis de Mario de Andrade para a construção de uma pedagogia da educação infantil. **Educação e Sociedade**, Campinas, n. 69, p. 60-91, 1999.

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

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

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

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

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

KIAN, T. Terceirização na administração pública. **Revista Direito Público**. UEL, Paraná, v. 2, ano 1, 2006.

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

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Gestão. **Por um governo à frente de seu tempo**: um relato de políticas de gestão pública do

município de São Paulo em 2005 e 2006. Secretaria Municipal de Gestão. São Paulo: Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2007.

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

REZENDE, F. A. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2006.

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

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

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

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G., ARRETCHÉ, M. ; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

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

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

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

---

## AUTORIA

**Maurício da Silva Correia** – Mestrando em Administração Pública e Governo – FGV e bacharel em Gestão de Políticas Públicas – USP, atua profissionalmente no Programa de Desburocratização do Estado de São Paulo, com as diretrizes de simplificação da vida do cidadão e do empreendedor através do redesenho de políticas públicas. Fundação Getúlio Vargas.

Endereço eletrônico: mauricio.correia@gvmail.br

---

<sup>i</sup> Para saber mais consultar a bibliografia de L'abbate (1988) e Stefanini (1998).

<sup>ii</sup> Na gestão municipal de 2009 a 2012 o programa de merenda escolar vincula-se à Secretaria de Educação do município de São Paulo reformulando a argumentação aqui apresentada, bem como o próprio desenho da gestão compartilhada.