

Terceirização do Programa de Alimentação Escolar

Dra. Rosana Maria Nogueira

CRN-3: 2530 / Nutricionista da Prefeitura Municipal de Campinas

No mundo dos negócios, a terceirização não é mais uma novidade. Há muitos anos, empresas de países desenvolvidos e do Brasil contratam outras empresas especializadas em atividades específicas. Aqui, a terceirização foi introduzida com a recessão como pano de fundo: mercado restrito, diminuição de oportunidades, busca de minimização das perdas.

O Estado oferece serviço diferente do ofertado pela empresa privada, configurando preponderância dos interesses da sociedade e não de particulares. Ele existe como prestador de alguns serviços ou atividades inerentes à sua essência. A concepção dos órgãos públicos que terceirizam seus serviços, em particular os do ramo de alimentação escolar, é a de que não terão mais a rotina complexa que envolve, principalmente, guardando as devidas proporções dos municípios, a logística de abastecimento de alimentos e a mão-de-obra operacional, o alicerce do Programa de Alimentação Escolar.

Os problemas identificados na operacionalização do programa são: dificuldades nas compras e distribuição dos gêneros alimentícios; gerenciamento inadequado dos contratos de aquisição de alimentos; mão-de-obra desqualificada; equipamentos e utensílios de cozinha sucateados; e precariedade na limpeza e conservação dos prédios. Situação caracterizada por vícios e de difícil administração.

A proposta para terceirização do Programa de Alimentação Escolar tem sido a contratação de empresas especializadas para a prestação de serviços de preparo de alimentação, com o fornecimento de todos os insumos, distribuição nas unidades educacionais, prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados, em conformidade com as exigências do órgão solicitante para atender ao programa nas unidades educacionais de responsabilidade do município.

Gerenciamento e estrutura

Secretarias Municipais de Educação geralmente são responsáveis pela formulação da política de alimentação escolar com bases na política do governo municipal estabelecida pelo gabinete do prefeito, observando a legislação pertinente dos governos federal e estadual. Entretanto, de maior expressão são os atores não-governamentais e o setor privado, este representado pelas empresas detentoras dos contratos para a prestação dos serviços relativos ao Programa de Alimentação Escolar, presente em toda a história, uma vez que sempre foi necessário ao Estado adquirir gêneros alimentícios para viabilizar o atendimento aos alunos.

Como o gestor municipal geralmente se sente desobrigado à medida que terceiriza esse serviço – que é muito específico e necessita de uma logística bastante eficiente por ter atendimento descentralizado simultâneo, o que o torna desgastante e oneroso –, o controle, a supervisão, o domínio técnico das tarefas a serem executadas, enfim, a gestão geral por parte do mesmo deixa de existir.

A estrutura física da cozinha, despensa e refeitório; os equipamentos e utensílios de cozinha; o combustível necessário; e, ainda, o pessoal disponível para a execução das tarefas constituem o conjunto de infra-estrutura fundamental necessário para a efetiva operacionalização do Programa de Alimentação Escolar, além da direção e demais funcionários administrativos. A infra-estrutura para a gestão no nível central é igualmente importante e inter-relacionada com a escola. Qualquer um desses recursos, analisados independentemente ou no conjunto, tem importância vital para a qualidade da operacionalização do programa.

As Secretarias Municipais de Educação, geralmente compreendidas como entidades executoras do programa, devem exercer funções básicas no planejamento e execução

de atividades: planejamento dos cardápios; planejamento de aquisição de gêneros alimentícios, contemplando as normas do programa; distribuição dos alimentos às unidades educacionais; informações sistematizadas aos diretores de escolas para a normatização do programa; desenvolvimento profissional periódico com os funcionários operacionais da cozinha; entre outras.

Para alguns municípios, a contratação de pessoal específico, como cozinheiras e ajudantes de cozinha, tem sido realizada por meio da terceirização. Porém, pela alta rotatividade e, ainda, na maioria das vezes, pela baixa qualificação do funcionário, o desempenho das funções específicas quanto à manipulação, ao preparo e à conservação de alimentos ficam perigosamente prejudicadas.

Obstáculos

Na terceirização, existem problemas relacionados ao abastecimento de alimentos, geralmente agravados pela baixa qualidade. Com frequência, a responsabilidade pela elaboração dos cardápios é das empresas contratadas, e sua composição quanto ao aspecto nutricional, à qualidade e quantidade dos gêneros alimentícios e à adequação ao nível de ensino não é avaliada pelo órgão central.

Normalmente, a cobertura nutricional do programa é muito aquém da proposta, basicamente pela falta de disponibilidade orçamentária na contrapartida dos municípios, seguida da necessidade de infra-estrutura mínima adequada nas cozinhas


para a produção de refeição, que garanta a necessidade nutricional, dentro das normas de vigilância sanitária.

O cardápio oferecido pelas empresas contratadas, sem a análise do gestor público, muitas vezes, implica em problemas de aceitabilidade e inadequação nutricional. A meta por baixos custos e maior número de refeições servidas sempre foi um agravante para a operacionaliza-

ção do programa na gestão terceirizada. As ações posteriores de acompanhamento e controle tornam-se inexistentes. O pagamento às empresas prestadoras de serviço, no modelo terceirizado, geralmente se refere ao número de refeições servidas.

A avaliação geral do serviço prestado para o programa refere-se ao menor número de refeições, alimentos de má qualidade, quantidades insuficientes de alimentos para atender a todos os alunos e as preparações mal feitas, além do sucateamento dos equipamentos e utensílios de cozinha.

No Estado de São Paulo, o financiamento do programa geralmente tem a composição dos governos federal, estadual e municipal. É certo que os recursos externos somente são utilizados para pagamento de gêneros alimentícios, como determinam as legislações estadual e federal, ficando a cargo do governo municipal todos os demais investimentos para a operacionalização do programa, principalmente na gestão terceirizada.

O aumento significativo das taxas de participação dos recursos públicos municipais, no período de gestão terceirizada, não significa a melhoria proporcional na qualidade final da alimentação. No entanto, mais do que a opção pela modalidade de gestão, até então inovadora, deve-se considerar que os conflitos com os objetivos e as diretrizes do programa dão-se por falta de gestão propriamente dita. Também não se pode deixar de considerar em que bases do governo municipal se dá a sustentação para a mudança do modelo. 

*Referências bibliográficas disponíveis com a autora.
rosana.nogueira@campinas.sp.gov.br*



Alternativas de gestão em alimentação escolar

Dra. Beatriz Aparecida Edméa Tenuta Martins

CRN-3: 0159 / Nutricionista e mestre em Nutrição Humana

O desenvolvimento do Programa de Alimentação Escolar abrange o gerenciamento e a execução de várias atividades técnicas e operacionais. Estão envolvidos neste processo recursos humanos, físicos e financeiros bastante consideráveis.

O financiamento do programa, feito pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cobre apenas uma pequena parcela dos investimentos necessários para a obtenção do produto final esperado: o fornecimento de uma alimentação balanceada, específica para a população-alvo a que se destina, com características técnicas e prevendo um componente educativo.

Preocupados com o forte componente social e, portanto, político do programa, os municípios têm buscado soluções alternativas que mantenham sua qualidade, apresentem uma relação custo x benefício equilibrada e tragam dividendos políticos aos gestores. É necessário ainda que os municípios atendam às determinações legais, o que exige ações de melhoria dos cardápios quanto ao seu valor nutritivo e de educação alimentar e nutricional da população atendida.

Tais determinações e/ou recomendações encontram-se fundamentadas nos seguintes documentos: portaria interministerial nº 1.010, de 8 de maio de 2006; resolução FNDE/MEC nº 32, de 10 de agosto de 2006; e recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) para alimentação, atividade física e vida saudável, de maio de 2004.

Sistema de alimentação escolar

Os Programas de Alimentação Escolar existentes hoje, gerenciados pelos municípios e estados brasileiros, apresentam diversos níveis de centralização das atividades que levam à consecução dos objetivos do programa. Para efeito de sistematizar tais ações, estas podem ser divididas em dois subgrupos: nível central e nível operacional.

Ações em nível central: de responsabilidade da entidade executora do programa, normalmente as secretarias de educação, são elas: definição dos parâmetros nutricionais; planejamento de cardápios; estabelecimento da política de compras; programação da distribuição dos insumos ou das refeições preparadas (logística de abastecimento); supervisão em campo; treinamento da mão-de-obra envolvida; previsão; compra, manutenção e controle de equipamentos e utensílios; controle de custos; análise de valor nutritivo; avaliação; execução de testes de aceitabilidade; e, finalmente, atividades de educação alimentar e nutricional.

Ações em nível operacional: referem-se às tarefas que culminam com o recebimento da refeição (alimentação escolar) pelas crianças. Tais atividades são desenvolvidas totalmente nas próprias escolas ou parcialmente em cozinhas centrais, mas finalizadas nas escolas. São elas: recebimento dos produtos ou insumos; armazenamento; controle de estoques; pré-preparo e preparo das refeições; distribuição das refeições; higienização; controle de qualidade; e educação alimentar.

Alternativas de gestão

Atualmente, existem vários modelos de gerenciamento do programa, com diferentes estágios de descentralização. Alguns estados ou municípios mantêm o modelo de gestão centralizada nas secretarias de educação, que é responsável pela execução de todas as ações, nos níveis central e operacional. Outros têm optado por contratar empresas especializadas nas atividades operacionais envolvidas, prestadoras de serviços na área de alimentação.

A opção por um modo de operacionalização do programa passa pela análise que certamente deve incluir questões logísticas, tais como número de alunos, quantidade de pontos de abastecimento, distância entre as unidades educacionais,



disponibilidade de mão-de-obra, infra-estrutura das escolas ou cozinha central, agilidade do órgão gerenciador em atender às demandas de manutenção e reposição de utensílios e equipamentos, além da avaliação do custo x benefício de cada alternativa.

Terceirização

Caracteriza-se como a contratação de serviços de terceiros para compartilhar o gerenciamento do programa de alimentação escolar. Atualmente, essa alternativa tem sido adotada por vários municípios de São Paulo e vem se expandindo nos demais estados. Na maioria deles, a refeição é preparada nas unidades escolares, mas existe a opção de preparo centralizado em uma unidade que, nos mesmos moldes da cozinha piloto, prepara as refeições e transporta as mesmas para as unidades educacionais. Existem ainda municípios que terceirizaram apenas parte da operacionalização como, por exemplo, a mão-de-obra especializada (merendeiras).

Por exigência legal, os contratos de terceirização devem ser feitos por concorrência pública, e o gasto das verbas federal e estadual da alimentação escolar deve ser necessariamente para a aquisição de alimentos, cabendo ao município arcar com os custos da prestação de serviços agregada. A análise dessa alternativa deve passar por um criterioso cálculo dos gastos envolvidos com a operacionalização do programa, já que normalmente considera-se apenas o custo direto dos alimentos.

Além da questão específica do custo, a qualidade da merenda e os controles da operação devem ser fatores de avaliação dessa alternativa.

Gestão compartilhada

Na prática, a experiência da terceirização tem mostrado que as dificuldades operacionais enfrentadas pelos municípios na gestão centralizada tendem a ser eliminadas, à medida que as empresas possuam a especialização para equacionar questões de logística e manutenção. Os problemas de gestão da mão-de-obra também tendem a ser eliminados, uma vez que as empresas devem treinar, uniformizar e equipar os preparadores de merenda com uma frequência muito superior àquela feita anteriormente pelos municípios. Controle de qualidade das refeições preparadas, elaboração e aplicação de Manual de Boas Práticas também são ações mais presentes nos municípios terceirizados.

A presença do nutricionista coordenando as ações operacionais e supervisionando as escolas em números mais adequados às exigências legais também tem sido uma constante na terceirização. Esse fato agrega importante valorização ao nutricionista do município, que, liberado das questões operacionais diárias, pode se dedicar com mais tempo às ações de avaliação nutricional e educação alimentar das crianças.

Assim, a terceirização operacional do Programa da Alimentação Escolar parece ser uma alternativa bastante viável para os municípios, desde que o órgão gerenciador não deixe de se responsabilizar pelas ações de nível central, já mencionadas, definindo as características do seu programa em um edital de licitação bem elaborado e estabelecendo nesse documento legal meios de controle, fiscalização e, se necessário, aplicação das punições previstas. 