Artigo

Avaliação do Processo de Terceirização da Merenda Escolar no Município de São Paulo

Evaluation of School Feeding Outsourcing Process in the City of São Paulo

Evaluación del Proceso de Externalización de las Comidas Escolares en Sao Paulo

Maurício da Silva Correia¹, Flávia Mori Sarti².

¹ Filiação institucional. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, SP, Brasil.

Correspondência: E-mail: mauricio.msc@gmail.com

Instituição de correspondência: Rua Francisco Marengo, 111 - São Paulo - SP - Brasil - CEP 03313-000.

² Filiação institucional. Economista e Doutora em Nutrição Humana Aplicada (PRONUT/USP) e docente do curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Correspondência: E-mail: flamori@usp.br

Instituição de correspondência: Av. Arlindo Béttio, 1000 - Prédio I1 - sala 302-a - São Paulo - SP Brasil - CEP 03828-000.

Resumo

O presente artigo buscou avaliar o processo de terceirização de uma política pública sob forma de prestação de serviço – a merenda escolar no município de São Paulo – pela análise dos processos de monitoramento e avaliação via controle social. O objetivo é contribuir à consolidação do conhecimento sobre a influência da estrutura organizacional sobre processos e resultados de políticas públicas. A metodologia empregada apresenta a diferenciação dos processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas, que, em geral, são aplicados indistintamente na administração pública, resultando em

processos de formulação que realizam a implementação da política pública, assim como processos de avaliação que se prestam somente à análise dos indicadores-fim. O caso da merenda escolar no município de São Paulo apresenta potencial de contribuição ao tema à medida que a estrutura de fornecimento da alimentação às unidades escolares ocorre sob duas diferentes formas: merenda direta e merenda terceirizada. Os resultados governamentais obtidos na busca pela garantia do direito à alimentação resultaram no aprimoramento da estrutura organizacional de provisão da alimentação escolar. Observou-se evolução dos instrumentos contratuais e modelos de monitoramento da política pública, que têm servido ao aperfeiçoamento e ampliação da forma terceirizada de prestação de serviços públicos.

Palavras-chaves: Terceirização; Políticas Públicas; Avaliação; Monitoramento; Merenda Escolar.

Abstract

The paper aims to evaluate the outsourcing process of a public policy based on services – school feeding program in the city of Sao Paulo – through the analysis of monitoring and evaluation processes under social control. The objective is to contribute to consolidation of knowledge on the influence of organizational structure in public policies processes and results. Methodology employed presents differentiation among public policies monitoring and evaluation processes which, generally, are applied indistinctively on public administration, resulting in formulation processes that conduct the public policy, as well as evaluation processes that solely apply output analysis. The school feeding case in the city of São Paulo presents potential contribution to the theme, since the food supply structure to schools occurs under two different ways: direct supply and outsource supply. Government results obtained in the quest for guarantee of food access rights resulted in improvement of the organizational structure for school feeding supply. The evolution of contracting tools and monitoring models in this public policy have been used for enhancement and expansion of the outsourcing model

in public services provision.

Keywords: Outsourcing; Public Policies; Evaluation; Monitoring; School Feeding.

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo evaluar el proceso de externalización de las políticas públicas en la forma de servicio - los almuerzos escolares en Sao Paulo - el análisis de los procesos de seguimiento y evaluación a través del control social. El objetivo es contribuir a la consolidación de los conocimientos sobre la influencia de la estructura organizativa de los procesos y resultados de las políticas. La metodología presenta el seguimiento del proceso de diferenciación y evaluación de políticas públicas, que generalmente se utilizan indistintamente en la administración pública, lo que resulta en los procesos de formulación que llevan a cabo la implementación de los procesos de evaluación de políticas públicas y que sólo proporcionan el análisis de los indicadores de extremo. El caso de las comidas escolares en la ciudad de Sao Paulo tiene potencial para contribuir al sujeto como la estructura de la fuente de alimentación a las unidades escolares se presenta en dos formas diferentes: comidas directos y subcontratados merienda. Resultados governamentales en la búsqueda de garantizar el derecho a la alimentación como resultado la mejora de la estructura organizativa de suministro de comidas escolares. La evolución observada de los acuerdos y seguimiento de los modelos de política pública que han servido a la mejora y ampliación de la prestación de los servicios públicos externalizados.

Palabras Clave: Externalización; Políticas Públicas; Evaluación; Monitoreo; Las Comidas Escolares.

Introdução

O programa de merenda escolar é uma das mais antigas políticas sociais do Brasil, sendo reconhecida tanto no âmbito da política educacional, quanto no âmbito da política de saúde. A provisão de alimentação adequada na infância apresenta impactos significativos sobre o crescimento infantil e o desenvolvimento físico e cognitivo da criança, ressaltando a importância do programa ao desempenho escolar e nutrição infantil, assim como seu impacto em termos de redução da evasão e repetência escolar.

O gerenciamento do programa de alimentação escolar tem sido submetido a importantes modificações em termos de operacionalização, buscando-se aperfeiçoamentos que resultem em maior eficiência e eficácia da política pública em questão, tendo em vista o significativo impacto sobre expressivo número de alunos da rede pública de educação no município de São Paulo.

A partir da década de 1980, há grande interesse do Estado em transformar o serviço público em uma ferramenta mais racional e condizente com a estrutura social do país. Durante o processo de redemocratização no Brasil, buscou-se converter a prestação de serviços e fornecimento de bens públicos em direito do cidadão e dever do Estado. No entanto, a administração pública pode deparar-se com três problemas: alta demanda por bens e serviços públicos, alto custo para financiar bens e serviços públicos e falta de controle dos resultados obtidos (Vaz, 2006).

Diante de tais questões, o Estado buscou formas diferenciadas para a oferta de bens e serviços públicos, a partir de uma espécie de núcleo gerencial que, por motivos decorrentes da dinâmica interna da estrutura estatal, fornecem bens e serviços de forma mais flexível – organizando estruturas burocráticas descentralizadas, em prol de um processo de provisão mais eficiente com maior controle, de forma a promover maior eficácia nas políticas públicas. A ideia central do processo seria impulsionar a maximização da eficiência e eficácia no âmbito de oferta de bens e serviços públicos através da adoção de estruturas flexíveis e gerenciais – como organizações privadas – através da terceirização.

Uma das possíveis formas de mudança na operacionalização do programa é o uso da terceirização como ferramenta administrativa, transferindo atividades específicas da merenda escolar a uma empresa especializada em alimentação, o que promove uma mudança do modelo vertical em direção ao modelo horizontal de prestação de serviços públicos. A definição de modelo vertical adotada no presente artigo refere-se ao serviço elaborado e prestado pelo órgão público a quem compete. O modelo horizontal refere-se à forma de execução de serviço público com elaboração do órgão público competente e implantação por agente terceiro (Figura 1).

Figura 1: Representação do modelo vertical e modelo horizontal de prestação de serviços públicos

Fonte: Elaboração dos autores.

A terceirização constitui um instrumento que pode favorecer o aperfeiçoamento gerencial do Estado na busca por eficiência e flexibilidade. O governo deve usar os recursos disponíveis de forma eficiente e garantir um nível máximo de eficácia e efetividade na provisão de bens e serviços públicos à população. Consequentemente, a terceirização pode ser uma forma de prestar indiretamente serviços que seriam onerosos à estrutura organizacional e administrativa do Estado. No entanto, os resultados positivos da terceirização advêm da preparação para implantação de um projeto de terceirização, que deve ser fruto de meticuloso planejamento, após análise prévia de sua viabilidade e aplicabilidade à política pública em pauta (Queiroz, 1999).

Assim, o artigo busca efetuar uma avaliação da terceirização via revisão de literatura e análise de dados da administração pública responsável pela merenda escolar municipal paulistana. O processo de terceirização da merenda escolar no município de São Paulo foi avaliado através de indicadores gerados a partir de dados de operacionalização da política pública dos últimos cinco anos (2004-2008), especialmente criados para possibilitar o monitoramento da merenda escolar no município através dos mecanismos previstos de controle social. Os indicadores abrangem a comparação de dois tipos diferentes de contrato de terceirização da merenda escolar adotados até atualmente. O artigo compreende: (i) a descrição dos processos decisórios que resultaram na implementação da terceirização; (ii) a efetivação de mudanças no desenho contratual da terceirização (desenho da gestão de terceirizadas); (iii) a avaliação qualitativa das mudanças implementadas na contratualização da política pública; e (iv) a análise do impacto das mudanças contratuais sobre os indicadores de processo da política de merenda escolar.

1. O Processo de Terceirização no Contexto da Reforma do Estado

A terceirização surge como ferramenta de auxílio às organizações para concentrar seu empenho nas atividades essenciais necessárias ao desenvolvimento e manutenção de sua missão e objetivo, provendo meios para consecução de atividades-meio e atividades-fim marcadas por especificidades. É concebida como mecanismo de modernização da gestão no sentido de diminuição de custos institucionais. Assim, um conjunto de fatores – que incluem desde forças motrizes da modernização na gestão até a crescente demanda por serviços públicos devido à democratização e universalização do acesso, com conseqüente aumento dos gastos públicos – forneceram suporte ao acolhimento da prática da terceirização. Dentro do contexto de crise no Estado brasileiro, a terceirização impôs-se como solução alternativa aos problemas enfrentados pelo governo, através da proposta de reforma gerencial via Plano Diretor do Ministro da Administração Pública e Reforma do Estado, Bresser Pereira (1995-1998). A possibilidade de repassar atividades periféricas bastante específicas a outros entes administrativos representa significativa vantagem à administração pública. No entanto, podem ocorrer dificuldades de integração e aceitação das mudanças em determinadas realidades organizacionais.

2. A Terceirização na Merenda Escolar

O Programa de Alimentação Escolar desenvolvido pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) constitui uma das políticas públicas mais antigas do país, completando 73 anos de existência no ano de 2008. Adicionalmente, é um dos maiores programas públicos municipais do Brasil, atendendo cerca de 1.200.000 alunos, entre unidades educacionais com autogestão (prestação vertical) e unidades conveniadas e unidades com serviço terceirizado (prestação horizontal). Mais de 1.600.000 refeições são servidas diariamente, o que equivale a quase 15% da população do município de São Paulo, segundo o censo realizado em 2000 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Secretaria Municipal de Gestão, 2007).

A Secretaria Municipal de Abastecimento apresentava desempenho insatisfatório nos programas que gerenciava, transformando-se em uma central de compras sem o devido planejamento e projeção logística, o que causava significativa ineficiência estrutural. Alguns dos principais problemas constatados na operacionalização da merenda escolar pela Secretaria Municipal de Abastecimento foram: (i) Mão-de-obra operacional em número reduzido, não-especializada e/ou com baixa instrução; (ii) Transporte de congelados em veículos não apropriados; (iii) Armazém com problemas de infra-estrutura, carecendo de reformas; (iv) Ataques constantes de pragas urbanas aos gêneros alimentícios; e (v) Controle deficiente da qualidade dos alimentos (Secretaria Municipal de Gestão, 2007).

Em 2005, a partir da publicação do decreto n°.45.683, de 01 de janeiro de 2005, e decreto n°.45.810, de 01 abril de 2005, o programa de merenda escolar no município de São

Paulo é reconhecido como política de abastecimento e suprimentos, vinculado à Secretaria Municipal de Gestão (SMG) – devido à competência legal de gerenciar projetos logísticos na prefeitura –, de forma a reafirmar a visão institucional do programa como atividade burocrática. O discurso institucional de um programa de merenda escolar como política de gestão, sem vínculo com a política educacional, comporta a questão da contratação e aquisição do serviço por meio de processo de licitação pública, principal característica gerencial da Secretaria Municipal de Gestão. A terceirização apresentou-se como possibilidade administrativa para melhoria das deficiências do serviço de merenda escolar a partir das seguintes premissas: (i) Redução de custos; (ii) Redução do armazenamento desnecessário de estoques; (iii) Redução de desperdício; (iv) Melhoria do atendimento às unidades; (v) Melhoria do controle de qualidade; e (vi) Atendimento às legislações vigentes (Secretaria Municipal de Gestão, 2007).

Assim, a Secretaria de Gestão tornou-se responsável pelas atividades e funções relativas à contratação da merenda escolar terceirizada, ou seja, desenvolvimento e execução dos programas de alimentação destinados à rede municipal de educação. A terceirização de serviço de alimentação escolar da PMSP tem ocorrido gradativamente desde o ano de 2001, gerando impacto em vários segmentos, como, por exemplo, o setor de alimentos institucionais, o mercado de serviços e o setor sindical, devido à sua grande complexidade.

O novo cenário de terceirização resultou na Portaria Intersecretarial nº.01/SEMAB - SME/2001, que determina a vinculação da responsabilidade de acompanhamento e fiscalização da merenda escolar terceirizada à direção das unidades atendidas. Destaca-se, entretanto, que o próprio processo de terceirização tem sido submetido a aperfeiçoamento sistemático, através da constatação de ocorrências registradas e necessidades identificadas durante a gestão da política pública. Em 2004, foi elaborado um contrato que, pela primeira vez, direcionou parte da gestão do programa de merenda escolar a terceiros, promovendo melhoria na contratação e paulatino afastamento dos modelos existentes desde 2001, que terceirizavam somente a logística da merenda escolar.

A seguir, são analisados dados referentes aos dois diferentes tipos de contratos de terceirização da merenda escolar existentes na PMSP, que transferem a operação completa da política de merenda escolar às empresas terceirizadas. Os contratos estabelecidos no ano de 2004 constituem o modelo de contrato inicialmente adotado durante a fase de inicialização do processo de terceirização (denominado “contrato prévio”), posteriormente substituídos pelo modelo de contrato atualmente em vigor (denominado “contrato vigente”), estabelecido em 2007 – cujo objeto é idêntico ao modelo anterior, no entanto, apresenta profundas mudanças na forma de fiscalização do município quanto à gestão da merenda pela empresas contratadas.

2.1. O “Contrato Prévio”

O denominado “contrato prévio” teve processo de licitação referente a dois objetos: fornecimento de alimentação escolar para creches (CEI) e fornecimento de alimentação escolar para ensino infantil e fundamental (EMEI e EMEF), de forma que o desenho institucional para prestação do serviço foi distinto entre os dois tipos de unidades escolares, diferenciando gestão de merenda direcionada às creches em relação às demais unidades. O contrato de alimentação para creches teve período de vigência iniciado em 16 de agosto de 2004 e encerrado em 10 de julho de 2007.

Em 2004, a gestão da merenda escolar cabia à extinta Secretaria Municipal de Abastecimento, que centralizou e geriu o “contrato prévio”. O contrato para escolas tipo EMEI e EMEF teve período de vigência de 01 de junho de 2004 a 09 de julho de 2007. A totalidade das unidades escolares (UE) foi distribuída entre as cinco empresas concorrentes, sendo que somente uma das cinco empresas restringe-se a atendimento a creches (Tabela 1).

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

Empresa	Termo de contrato	Termo de contrato	Total
	CEI	EMEI / EMEF	Unidades Escolares
EMPRESA 1	352/SEMAB-DAS/2004	208/SEMAB-DAS/2004	118
EMPRESA 2	354/SEMAB-DAS/2004	210/SEMAB-DAS/2004	71
EMPRESA 3	355/SEMAB-DAS/2004	211/SEMAB-DAS/2004	101
EMPRESA 4	356/SEMAB-DAS/2004		51
EMPRESA 5	353/SEMAB-DAS/2004	209/SEMAB-DAS/2004	134
TOTAL UE			475

Fonte: SEMAB/PMSP (2004).

No contexto do “contrato prévio”, cinco fornecedores produziam a merenda em 475 unidades escolares, sem área geográfica de atuação definida. Ou seja, em uma mesma região havia duas ou três empresas contratadas para atendimento às escolas. Adicionalmente, problemas como ausência de previsão contratual de penalidades passíveis de aplicação, falta de padronização dos cardápios e lacunas em exigências quanto à origem dos produtos, por exemplo, dificultavam a fiscalização do cumprimento do serviço.

O “contrato prévio” demonstrou que havia um distanciamento do padrão de oferta de alimentação escolar pelas empresas contratadas relação à situação da merenda direta (autogestão), enquanto formulação do objetivo da política pública. Outra característica

importante refere-se à elaboração do contrato com previsão de pagamento pela merenda segundo número de unidades escolares servidas, ou seja, não havia relação entre pagamento e número de refeições consumidas pelos alunos da rede pública, uma das principais mudanças feitas no “contrato vigente”.

2.2. O “Contrato Vigente”

A prestação do serviço de alimentação escolar regida pelo “contrato vigente” foi implantada pela Secretaria Municipal de Gestão desde 10 de julho de 2007, iniciando um novo modelo de gestão indireta através dos contratos firmados. No novo modelo, foram definidos seis lotes, cada qual referente a regiões geográficas específicas, sendo realizada licitação na modalidade pregão para cada lote, com contratos melhor definidos e capacidade de fiscalização ampliada dos agentes participantes (Tabela 2). Anteriormente ao pregão, o edital foi exposto à consulta pública.

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

Região	Empresa	Termo de contrato CEI / EMEI / EMEF	Total Unidades Escolares
Butantã – Campo Limpo	EMPRESA 5	119/SMG/2007	161
Santo Amaro – Capela do Socorro	EMPRESA 4	120/SMG/2007	107
Pirituba/Jaraguá – Freguesia do Ó	EMPRESA 1	121/SMG/2007	131
Guaianazes – São Miguel Paulista	EMPRESA 2	122/SMG/2007	133
Jaçanã/Tremembé – Ipiranga	EMPRESA 6	123/SMG/2007	164
Itaquera – São Mateus – Penha	EMPRESA 3	124/SMG/2007	158
TOTAL UE			854

Fonte: SMG/PMSP (2007).

2.3. Sobre a Forma de Controle do “Contrato Vigente”

O Programa de Alimentação Escolar, no âmbito municipal, foi desenvolvido e aperfeiçoado pela Prefeitura Municipal de São Paulo de forma que o “contrato vigente” seja submetido a acompanhamento através de modelo democrático e participativo, denominado

gestão compartilhada (Figura 2), que também constou do edital dos contratos, de forma a tornar transparentes os instrumentos de gestão adotados.

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

Fonte: SMG/PMSP (2007).

A gestão compartilhada é a integração de vários segmentos que participam das ações gerenciais – cada qual em seu âmbito de atuação – e interagem para a consecução de um objetivo comum, 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 surge como proposta institucional para atender às diretrizes e objetivos do Programa de Alimentação Escolar, assim como diretrizes instituídas pela Portaria Interministerial nº.1.010, de 08 de maio de 2006, do Ministério da Saúde e Ministério da Educação, de forma a promover uma alimentação saudável no ambiente escolar pelo comprometimento de todas as instâncias institucionais, públicas e privadas, ligadas ao desenvolvimento do programa.

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

O êxito da gestão compartilhada depende da fluidez das informações no interior do sistema de gestão entre os segmentos participantes, proporcionando rápida compreensão dos procedimentos, coerência das ações de monitoramento, rapidez nos ajustes em caso de ocorrências leves, apoio mútuo e rápido feedback entre participantes da gestão compartilhada 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 o 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.

Na gestão dos contratos, são desenvolvidas atividades por diversos servidores, como nutricionistas, profissionais da área administrativa, jurídica e contábil, a maioria situada no quadro permanente da municipalidade. Dentro de tal contexto são auditados os contratos de merenda escolar, de forma que ocorrências na prestação do serviço de alimentação gere punições administrativas referentes aos 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.

3. Metodologia

O artigo foi desenvolvido através de levantamento bibliográfico e revisão da literatura sobre os termos “merenda escolar”, “terceirização”, “concepções de práticas de planejamento” e “avaliação de projetos” nas bases de dados *Scielo* e *Dedalus* (base de dados bibliográfica da Universidade de São Paulo) no período de 1988 até 2007. Em seguida, buscou-se analisar relações entre terceirização de serviço público e implementação de políticas públicas, objetivando identificar metodologias que permitam avaliar diferenças entre modelos de implementação de serviço diretamente pelo Estado ou via terceirização. Por fim, foram avaliados dados sobre o processo de terceirização da merenda escolar no município de São Paulo, verificando-se o cumprimento de aspectos relativos à gestão do serviço de merenda escolar, de acordo com dois diferentes modelos de contratação estabelecidos nos últimos cinco anos.

Realizou-se coleta e organização de bancos de dados referentes à contratualização e operacionalização da merenda escolar no município de São Paulo junto à Secretaria

Municipal de Gestão. Os dados foram utilizados na construção de indicadores sobre gestão do programa de merenda terceirizada, diferenciando-se as duas formas de contratação adotadas recentemente no município de São Paulo.

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

Entre as ocorrências, há classificação segundo grau de severidade no descumprimento do contrato. Ocorrências de baixa gravidade resultam em emissão de termos de ajustes de conduta (TAC), documentos oficiais de cunho legal que servem para orientar a empresa prestadora do serviço sobre algum tipo de irregularidade contratual na execução do serviço. Ocorrências consideradas de alta gravidade resultam na elaboração de uma manifestação de defesa, documento que gera um processo jurídico na Secretaria Municipal de Gestão, com objetivo de punir financeiramente a empresa quanto à falha contratual. A manifestação de defesa notifica à empresa a irregularidade cometida e o prazo para protocolar uma defesa que justifique ou busque isentar a empresa quanto à infração junto ao órgão fiscalizador.

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

A partir do banco de dados, criaram-se indicadores-fim para efetuar as avaliações propostas no artigo. O primeiro indicador é o número de operações por quinzena, que representa a quantidade de operações realizada pelas empresas durante uma quinzena de cada mês. O segundo indicador refere-se ao percentual de unidades escolares com infrações em relação ao total de unidades escolares atendidas, também medido quinzenalmente. O terceiro indicador criado é referente ao percentual de infrações cometidas em relação ao volume total de operações, mensalmente.

Criou-se uma base de comparação para os resultados obtidos via indicadores, fundamentada no plano amostral da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), constituído pela norma NBR 5.426/85, que estabelece um plano de amostragem para aceitação ou rejeição de procedimentos operacionais, de acordo com indicação de parâmetros de aceitabilidade, segundo o tamanho da população.

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

Tabela para Identificação do Número Mínimo de:				
1) Inadequações		2) Visitas de Auditoria		
Tamanho Geral do Lote de Unidades	Quantidade Mínima a Inspeccionar no Período de Medição	Aceitação	Rejeição	Valor Crítico de %Rejeição sobre Quantidade (*)
2 a 8	2	-	1	50%
9 a 15	3	-	1	33%
16 a 25	5	-	1	20%
26 a 50	8	-	1	13%
51 a 90	13	1	2	15%
91 a 150	20	1	2	10%
151 a 280	32	2	3	9%
281 a 500	50	3	4	8%
501 a 1.200	80	5	6	8%
1.201 a 3.200	125	7	8	6%
3.201 a 10.000	200	10	11	6%
10.001 a 35.000	315	14	15	5%
35.001 a 150.000	500	21	22	4%
150.001 a 500.000	800	23	24	3%
Acima de 500.001	1.250	26	27	2%

Fonte: NBR 5426/1985 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

(*) Informações elaboradas pelos autores para efeito de comparação dos dados do estudo.

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

Dado que a inspeção das unidades escolares, no âmbito do programa de merenda escolar, ocorre sob diversas formas e em diversos períodos na totalidade do universo de unidades atendidas pelas empresas terceirizadas, observa-se que há melhor apuração da qualidade do serviço prestado no programa municipal de merenda escolar do que em planos amostrais de operações de produção fabril, ou seja, o uso dos dados de “quantidade mínima a inspecionar no período de medição” servem, no caso em análise, somente como referencial de comparação (padrão-ouro).

Por fim, realizou-se uma análise qualitativa dos contratos associados à provisão de merenda escolar sob forma terceirizada nas duas fases de implementação da terceirização (“contrato prévio” e “contrato vigente”), associada à análise quantitativa da atuação das empresas, de forma a avaliar a capacidade do município de São Paulo em monitorar e avaliar a política de merenda escolar operacionalizada por empresas terceirizadas.

4. Resultados

4.1. Análise dos processos decisórios

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

A lógica de avaliação da merenda escolar pelos insumos resultou em perda da qualidade e eficácia do programa, dado um processo exclusivamente centrado na busca por eficiência de abastecimento. A preocupação com questões intermediárias na operacionalização da política pública – como armazenagem, logística e outras questões administrativas –, em uma tentativa de simplificar o programa, reduziram o controle governamental na ponta do programa, onde o objetivo é centrado na relação merenda-aluno, não no binômio governo-merenda.

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

Porém, do mesmo modo que Kingdon (*apud* Capella, 2007) afirma que a transição de questão a problema não é automática, também pode-se acrescentar à análise os fatores

burocráticos que valorizaram a construção de um novo modelo de prestação de serviço pautado pela terceirização.

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

O histórico da terceirização demonstra que a terceirização dos serviços de merenda escolar não foi resultado de um processo ideológico-partidário. A terceirização iniciou-se em 2001 e continuou em processo de paulatina implementação mesmo face às mudanças de governo e partido, dada a realização de eleições municipais do mandato de 2005 a 2008, período que constituiu o ápice do processo de terceirização da política pública. Assim, a terceirização foi resultado de uma pendência institucional explicada pela baixa resolatividade e pífio controle de qualidade da merenda escolar direta, prestada pela própria prefeitura em períodos anteriores. Percebe-se que a terceirização surge para preencher o interstício institucional existente, reforçando o argumento da terceirização como solução da pendência que se tornou um problema de gestão administrativa.

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

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

A gestão compartilhada, mecanismo incluído a partir de 2007 pelo “contrato vigente”, buscou moldar o comportamento da empresa terceirizada na prestação de serviços e incluir o controle social. No entanto, embora o novo modelo apresente distribuição de competências distintas a diferentes agentes, ainda concentra a gestão do programa na SMG, centralizando o interesse público, apesar de reconhecer a cooperação existente com os demais órgãos. Institucionalmente, a forma partilhada de operacionalização apenas incentiva uma estrutura macro-responsável pelo acompanhamento da prestação do serviço, no entanto, ainda não adapta a gestão do contrato ao equilíbrio entre órgãos cooperativos.

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

4.2. Avaliação Qualitativa da Mudança Contratual

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

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

O incrementalismo surgiria porque os problemas se restringem a uma questão técnica, não ascendendo à pauta política, resultando em aperfeiçoamento das práticas administrativas e burocráticas, sem ocorrência de uma ruptura ou reforma estrutural e organizacional. Tal lógica compreende a questão da cultura e aprendizado institucional no aperfeiçoamento do processo, de forma que a mudança ocorre de forma incremental a um contexto preexistente, minimizando a possibilidade de reformas radicais. Simultaneamente, a burocracia operacionaliza a estrutura de terceirização da merenda e protege seus valores fundamentais através das decisões tomadas, constituindo uma “alma” à burocracia e modelando o programa de merenda escolar conforme as preferências burocráticas.

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

A alteração das normas, através da mudança contratual dos serviços terceirizados, sem ascensão à pauta política, reflete o descontentamento da burocracia com a operacionalização no período do “contrato prévio”, que não refletia o estado desejado da estrutura burocrática.

Em comparação ao “contrato prévio”, o “contrato vigente” apresenta reformulações devido à detecção de falhas quanto à previsão de um modelo adequado de gerenciamento e fiscalização da merenda escolar terceirizada no modelo anterior, de acordo com o relatório de gestão: “...não estabelece, por exemplo, padrões mínimos de qualidade dos insumos verificáveis pela fiscalização direta ou indireta. É um esquema logístico complexo, porque os cinco fornecedores atuam em toda a cidade, sendo comum que dois ou três fornecedores estejam em unidades do mesmo bairro ou região. Também é comum a convivência de uma unidade com merenda direta ao lado de outra com merenda terceirizada.” (Prefeitura, 2007, p.47).

Outra percepção é que as mudanças do modo de operacionalização ocorrem de modo a tornar cada vez menor a distância da merenda escolar de política de educação e saúde. As alterações são importantes, principalmente para tornar o conceito da alimentação escolar como política social, necessitando de atores da área e reforçando a visão da gestão compartilhada.

A análise do processo de terceirização precisa englobar os processos pós-terceirização. Os pontos de melhoria surgem através de uma nova norma, um novo contrato e um novo projeto de terceirização. A ruptura é verificada pela forma de controle do “contrato vigente”, tendo em vista que, no denominado “contrato prévio”, o controle era apenas administrativo, exercido de forma fechada com poucos participantes. Além disso, no “contrato prévio”, havia ausência de definição de avaliação do serviço prestado. Somente a partir de 2005 nutricionistas auditores iniciaram atividades nas unidades escolares terceirizadas. Também havia baixa possibilidade de aplicação de penalidades em ocorrências operacionais, além da distorção dos valores referentes à gravidade dos mesmos.

No “contrato vigente”, a operacionalização do programa de merenda escolar ganha um controle governamental mais presente e ativo, a gestão compartilhada surge como forma de fiscalização da política de forma integrada com áreas afins, potencializando a existência de uma rede ativa de monitoramento da merenda escolar. Junto à nova forma de controle, a empresa contratada também recebe a competência de fiscalizar a operacionalização da merenda, através das nutricionistas responsáveis técnicas (RT), que são incumbidas da supervisão das unidades escolares. As penalidades são ampliadas, corrigindo distorções existentes e evidenciando a possibilidade de análise técnica sobre a qualidade dos alimentos fornecidos.

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

4.3. Impacto da Mudança Contratual

A maioria das empresas que operacionalizam a merenda escolar manteve-se mesmo após a mudança contratual. A única mudança observada refere-se ao acréscimo de uma empresa no “contrato vigente”, a EMPRESA 6. A continuidade das mesmas empresas prestadoras de serviço demonstra que a mudança contratual ocorreu de forma normativa, não alterando a substancialmente estrutura prestadora de serviço.

A mudança contratual sinalizou que a operacionalização da merenda escolar terceirizada desenhava um cenário que não refletia o contexto ensejado ao programa. O aprofundamento das normas e o aumento da possibilidade de penalidades constituíram soluções adotadas na tentativa de gerar um sistema de punição capaz de incentivar a operacionalização da merenda da forma contratualmente desejada (Tabela 4).

Tabela 4: Caracterização da operacionalização do programa de merenda escolar do município de São Paulo, segundo o “contrato prévio” e o “contrato vigente”. São Paulo, 2004 e 2007

Tipo de contrato	Características	Empresa1	Empresa2	Empresa3	Empresa4	Empresa5	Empresa6
Prévio (**)	Unidades escolares atendidas	118	70	101	51	134	-
	Unidades com infração	11	9	2	16	23	-
	% unidades com infração	9,3%	12,9%	2,0%	31,4%	17,2%	N/A
	Valor crítico de rejeição - %UE (*)	10,0%	10,0%	10,0%	15,0%	10,0%	N/A
	Operações	70.800	42.600	60.600	30.600	80.400	-
	Infrações	73	37	10	72	115	-
	% operações com infração	0,1%	0,1%	0,0%	0,2%	0,1%	N/A
	Valor crítico de rejeição - %Oper (*)	4,0%	4,0%	4,0%	5,0%	4,0%	N/A
Vigente (***)	Unidades escolares atendidas	131	133	158	107	151	164
	Unidades com infração	33	117	47	196	129	337
	% unidades com infração	25,2%	88,0%	29,7%	183,2%	85,4%	205,5%
	Valor crítico de rejeição - %UE (*)	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
	Operações	27.864	28.297	34.074	33.275	35.075	33.808
	Infrações	42	196	83	333	261	1.163
	% operações com infração	0,2%	0,7%	0,2%	1,0%	0,7%	3,4%
	Valor crítico de rejeição - %Oper (*)	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	4,0%	5,0%

OBS.: (*) Baseado na NBR5426/1985 (ABNT).

(**) 600 dias úteis de vigência do contrato, à exceção da EMPRESA 6, que não participou do "contrato prévio".

(***) 218 dias úteis de vigência do contrato para a totalidade das empresas.

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

Os resultados referentes ao “contrato prévio” demonstram maior incidência de infrações pela EMPRESA 4, que durante a vigência do contrato apresentou infração em 31,4% de suas unidades, totalizando 0,2% de operações com infrações. Analisando-se o efeito da mudança contratual, há aumento da possibilidade de infrações possíveis para penalização das empresas com o início da gestão compartilhada. Percebe-se menor incidência de infrações por parte da EMPRESA 1, observadas infrações em apenas 2,1% das unidades escolares atendidas, totalizando 0,2% de operações com infrações.

O percentual de infrações em relação ao número de unidades escolares atendidas pelas EMPRESAS 4 e 6 aponta um alto índice de ocorrências durante a operação das empresas terceirizadas. No caso da EMPRESA 4, pode-se observar que o grande número de unidades com ocorrência evidencia que, potencialmente, a totalidade das unidades escolares atendidas apresentou alguma ocorrência ao menos uma vez. No caso da EMPRESA 6, alternativamente, o grande número de ocorrências está concentrado em um determinado número de unidades, demonstrando que muitas unidades tiveram grande número de ocorrências, resultando em alta concentração de ocorrências nas operações da merenda escolar.

Tabela 5: Características da prestação de serviço terceirizado de merenda escolar no município de São Paulo, segundo tipo de contrato. São Paulo, 2004-2007

Características	Contrato		% Variação
	Prévio	Vigente	
Empresas	5	6	20,0%
Unidades escolares por empresa	95	141,5	48,9%
Infrações previstas	25	40	60,0%
Infrações denunciadas	307	2078	576,9%
Infrações por empresa	61,4	346,3	464,0%
Infrações por unidade escolar	0,6	2,4	300,0%
Operações por infração	928,3	92,5	-90,0%

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

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

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

I. Adoção de universalismo de procedimentos e padronização da coleta e observação dos dados;

II. Fluxo de cláusulas precedentes, dependentes e independentes referente a descumprimento do contrato;

III. Há carência do município no controle da fiscalização sistemática, de forma que os indicadores sejam balizados, além de proceder à verificação de desvios na operacionalização do programa de merenda escolar pelas empresas terceirizadas, que podem resultar em um desenho diferente da política de merenda escolar.

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

A falta de um fluxo bem definido e desenhado compromete o trabalho dos nutricionistas auditores, que são servidores fiscalizadores visitando as unidades escolares em uma escala desenhada pelo DME. Cada nutricionista auditor da SMG observa as cláusulas contratuais de forma independente e pessoal. A distribuição dos nutricionistas auditores é delimitada pelo lote contratual, que envolve regiões do município, de forma que existam nutricionistas auditores específicos para cada lote. Verificou-se, por exemplo, empresas com alta reincidência em determinados temas do contrato, o que pode significar que as empresas são falhas no cumprimento de determinados quesitos e o controle geral tem sido ineficiente para correção do descumprimento de cardápio, ou que os nutricionistas auditores têm observado com maior ênfase alguns aspectos contratuais no momento da auditoria.

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

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

Conclusão

As demandas crescentes por parte da população exigem do governo ferramentas capazes de fortalecer serviços públicos e governança das políticas públicas implementadas. Tal busca tem sido empreendida pelo setor público desde a década de 1980, alcançando o ápice na década de 1990. A terceirização constituiu-se em uma forma interessante de resposta ao problema do esgotamento dos recursos públicos para operacionalização de várias ações governamentais da época. O Estado delega a terceiros a provisão de serviços básicos, o que proporciona uma redução de esforços produtivos extremamente especializados por parte do Estado. Assim, a administração pública encontra um papel inovador: “Ocorre, é verdade, a substituição da concepção puramente administrativa da gestão da coisa pública por modelo que valoriza a satisfação dos administrados, atribuindo a devida atenção à relação entre o Poder Público e os particulares.” (Fortini, 2006, p.2).

A merenda escolar, embora constitua política pública extremamente importante no âmbito da educação e saúde – além de apoiar políticas sociais e econômicas de médio e

longo prazo –, não constitui uma atividade-fim do governo. Embora auxilie no desenvolvimento nutricional e educacional, apresenta-se como um serviço-meio, ou seja, uma atividade de apoio para melhoria de indicadores sociais. Por outro lado, é uma política pública que não deve ser construída de forma desordenada ou operada indistintamente. Os valores de agilidade e informalidade do setor privado seduzem alguns administradores públicos, mas determinados cuidados devem ser tomados para que não haja descompasso entre o objetivo e o resultado da política pública.

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

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

A merenda escolar, analisada sob o prisma de um programa da política pública de gestão burocrática, foi desenhado e reformulado, verificando-se a descentralização dos repasses da operacionalização da merenda, recursos, planos, programas e informações. No estudo de caso, pode-se distinguir duas formas diferentes de análise do objeto. A primeira é a análise do programa de merenda escolar, uma abordagem na qual o município foi visto como ente autônomo que, embora esteja apto a ser capturado por influências externas e internas, desenvolve em sua estrutura e burocracia as condições necessárias para implementação do programa.

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

O artigo buscou analisar o aprendizado institucional, ora no momento onde o Estado desenvolve competência para implementação e ora onde o Estado está dialogando com interesses diversos. Tal relação pautou a busca pelo entendimento do aprendizado institucional que ocorre em um processo de terceirização, como o caso da merenda escolar do município de São Paulo. Buscar a análise do processo de terceirização é, assim, pensar com uma visão incrementalista, pois é sob tal conceito que encontra-se a explicação sobre quais decisões anteriores conseguem implantar *a posteriori* caminhos sem reversão, mantendo decisões passadas como instituições arraigadas na cultura organizacional e nos valores públicos.

O programa de merenda escolar pode ser explicado através dos processos do Ciclo das Políticas Públicas. A gestão da merenda escolar em conexão com a terceirização desencadeiam o chamado “gerencialismo público”, que busca, através das reformas administrativas, a eficiência estrutural e o ajuste fiscal do Estado. A seleção de um processo

de terceirização adota o conceito de escolha racional, que requer um desenho de incentivos para minorar ações especulativas e possibilidade de captura dos agentes públicos. O artigo apresentou como proposta o aprendizado institucional com a implantação da terceirização em um órgão público, e, por considerá-lo um aspecto dinâmico na estrutura governamental, não pretende esgotar o assunto. A conclusão é focada no ponto institucional da terceirização com orientações baseadas na prática dos autores.

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

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

A análise da questão da terceirização no âmbito de políticas públicas não teve como proposta o exame dos debates ideológicos e jurídicos sobre terceirização. Os resultados obtidos pela análise dos dois diferentes formatos de contrato demonstram o grau de governança do município sob a terceirização da merenda escolar. Da mesma forma que a identificação dos problemas gera pautas de solução, o “contrato prévio” da merenda demonstrou deficiências das organizações envolvidas quanto ao monitoramento e controle da política contratada para operacionalização. A falta de um projeto e estrutura para sustentar a terceirização de serviços públicos foi uma deficiência também identificada na prestação da merenda escolar de forma direta.

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

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

De qualquer forma, os indicadores extraídos dos dados da terceirização da merenda escolar permitem compreender o comportamento do programa de terceirização no município

de São Paulo, demonstrando a evolução da forma de controle de sua operacionalização, entre um início marcado pela quase ausência de controle até o desenvolvimento de um controle sem universalismo de padrões e definição.

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

Referências Bibliográficas

- Baptista, Paulo P., Fuentes, José., Gomes, C. M., & Vieira, E. H. (2003). O processo de terceirização, as relações e os impactos na cultura organizacional. In: 3rd. Iberoamerican Academy of Management International Conference, São Paulo.
- Barreira, Maria C. B. de., & Carvalho, Maria. C. R. (2001). (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. 1ª. edição. São Paulo: IEI/PUCSP.
- Bresser-Pereira, Luis Carlos. (2007). O Modelo Estrutural de Governança Pública. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, nº. 10.
- Bresser-Pereira, Luis Carlos. (1998). *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34.
- Capella, Ana Cláudia N. (2007). Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: Hochman, Gilberto., Arretche, Marta., & Marques, Eduardo. (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Cunha, Cláudio. B., & Ianez, Maurício M. (2006). Uma metodologia para a seleção de um provedor de serviços logísticos. *Revista Produção*, São Paulo, v. 16, p.394-412.
- Draibe, Sônia. M. (2007). Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: Hochman, Gilberto., Arretche, Marta., & Marques, Eduardo (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Filho, Saulo Castro A. (2001). Algumas anotações sobre a terceirização como instrumento de gestão do Estado. *Cadernos FUNDAP*, São Paulo, nº. 22.

- Fortini, Cristiana. (2006). O perfil do direito administrativo atual e o emprego da terceirização pela administração pública. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, nº. 8.
- Gonçalves, Paula R. M. (2007). Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. *Cadernos CEGET UNESP*, São Paulo, v. 8, nº. 2.
- L'Abbate, Solange. (1988). As políticas de alimentação e nutrição no Brasil. I. Período de 1940 a 1964. *Revista de Nutrição da PUCCAMP*, Campinas, v. 1, p. 87-138.
- Secretaria Municipal de Gestão. (2007). *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.
- Queiroz, Carlos Alberto Ramos. (1999). *Como implantar a terceirização*. São Paulo: Editora STS.
- Ribeiro, Sheila Maria Reis. (2002). Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. In: *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa.
- Sallum Jr., Brasília. (2003). Metamorfoses do Estado no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, nº. 52, p. 35-55.
- Saraiva, Enrique. (2004). A nova administração para o desenvolvimento. In: *IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Espanha.
- Stefanini, Maria Lúcia Rosa. (). *Merenda Escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança*. Tese de Doutorado em Saúde Pública – Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998.
- True, James L., Jones, Bryan D., & Baungartber, Frank R. (2007). Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policy. In: *SABATIER, P. A. (Ed.). Theories of Policies Process*. Westview Press.
- Vaz, José Carlos. (2006). A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. *Cadernos ENAP*, Brasília, v. 1, p. 37-44.

Recebido em 29/07/2014
Aceito 28/10/2014