II CONGRESSO INTERNACIONAL DE **GESTÃO E TECNOLOGIAS** COINTER - PDVGT 2018

O PROCESSO DE COMPRAS DA MERENDA ESCOLAR: UM ESTUDO DE CASO NA ESCOLA ESTADUAL SITUADA NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA

THE ACQUISITION PROCESS OF SCHOOL MEALS: IN THE STATE SCHOOL LOCATED IN THE MUNICIPALITY OF JOÃO PESSOA

Apresentação: Pôster

Jaqueline da Silva Pereira¹; Edlaine Correia Sinézio Martins²

DOI: <https://doi.org/10.31692/2596-0857.ICOINTERPDVGT.2018.00040>

Introdução

É consenso que ter uma alimentação saudável é fundamental para o desenvolvimento integral dos indivíduos, principalmente num país onde a fome e a desnutrição são graves problemas sociais, ao passo que também aumentam os casos de obesidade. Neste sentido, o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), objetiva contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos estudantes, por meio de ações de educação alimentar e nutricionais e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Para Basílio (2016), a educação alimentar é um tema que precisa ser central, e a escola é uma agente fundamental no sentido de orientar e contribuir com o desenvolvimento deste tema, podendo ser vista como extensão da proposta pedagógica. É um direito dos alunos, e é um dever do Estado, sendo todas as etapas deste processo promovida e incentivada por leis específicas.

O objetivo geral deste estudo é analisar, mediante estudo de caso, o processo de aquisição da merenda escolar, realizada numa escola estadual localizada no município de João Pessoa, avaliando o Programa de transferência de recursos destinados à compra de alimentos, a origem desses recursos, até o consumo final. Pretende-se atingir o objetivo geral com o alcance dos seguintes objetivos específicos: Análise do processo de compras na ótica do PEAC; Compreender as formas de licitação permitidas e toda a operacionalização para a execução destas; e analisar o cumprimento das diretrizes do PNAE.

Fundamentação Teórica

Para Caldas e Ávila (2013), a promulgação da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 oficializou o processo, valorizando os hábitos e práticas alimentares locais e regionais, como

¹ Especialização em Gestão Pública, Instituto Federal de Ciências e Tecnologia da Paraíba, jaquelineitambe@hotmail.com;

² Mestre, Instituto Federal de Ciências e Tecnologia da Paraíba, edlaine.sinezio@gmail.com

também oficializou o processo de participação e controle da sociedade civil junto à política de alimentação escolar. A merenda escolar é um direito dos alunos, previsto no art. 208, inc. VII da Constituição Federal de 1988, na qual assegura o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental, a serem promovidos por meio de programas de alimentação escolar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal repassa, a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino. O PNAE é conduzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e tem gestão descentralizada. Ou seja, o Governo Federal repassa o recurso, mas são os Estados, o Distrito Federal e os Municípios os responsáveis por administrar o Programa localmente.

A gestão destes recursos se desenvolve com a participação da Secretaria de Educação do Estado e com a comunidade Escolar que compreende gestores, merendeiras, professores e Conselho Escolar. A comunidade Escolar contribui de forma direta no processamento de pedidos, compra, armazenagem, manutenção da informação e manuseio de materiais, ainda, avaliam a qualidade dos produtos assim que chegam na Escola, a fim de garantir a qualidade dos produtos acordado no Nível de Serviço.

A compra de alimentos deverá observar critérios e modalidades previstas na Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, para os alimentos não perecíveis. A aquisição dos alimentos perecíveis ocorre através de Edital de chamada pública.

A gestão de políticas públicas pode ser monitorada através de esquemas de visualização e interpretação, e considerado a importância que o processo de compras traz para a administração pública, entende-se que é necessário a adoção de práticas e modelos que permitam monitorar as compras públicas de forma estratégica.

O modelo explicativo, apresentado por Malmegrin (2012), abrange quatro etapas: Planejamento, Execução, Avaliação e Controle (PEAC), método utilizado por gestores em diversas políticas, programas, planos e ações, para que a gestão seja realizada continuamente, na intenção de sempre aperfeiçoar a prestação do serviço público e chegar aos objetivos desejados.

Para entendermos como se dá o processo de compras de merenda escolar é preciso entender alguns conceitos de logística de distribuição, que conforme conceituado por Rosa (2012), o processo logístico é visto como sendo o conjunto de todos os integrantes e todas as etapas que compõem a logística de algum produto ou organização e que para atender as demandas no nível de serviço contratado, se faz necessário a troca de informações.

Metodologia

A pesquisa realizada adota, quanto a sua forma, uma abordagem fundamentalmente qualitativa, de cunho exploratório. Quanto ao delineamento foi utilizado o estudo de caso, valendo-se de múltiplas fontes de investigação (Yin, 2005). Os dados foram coletados a partir de consultas em relatórios internos de acompanhamento, análise de documentos, experiências observadas no cotidiano da instituição analisada e questionário semiestruturado.

O estudo foi realizado numa escola estadual situada no Município de João Pessoa, e o critério para a escolha da instituição deu-se em função da comodidade de acesso, e por sua localização, em um dos bairros mais populosos da grande João Pessoa. O estudo permitiu

identificar a caracterização do processo de compras da merenda escolar, identificando as fragilidades e desafios do processo. Para obter as informações relevantes foi realizada entrevista semiestruturada com a diretora da escola estadual, que atua como dirigente da Entidade Executora, a qual cabe a responsabilidade pelas atividades de gestão de todo o processo de compras desde a aquisição dos recursos financeiros até a preparação da merenda que é servida aos alunos.

Resultados e Discussões

No ambiente escolar, o processo de compras começa a partir da aquisição da verba dos Programas, a gestora da Escola é responsável pela maior parte desse processo, contudo, a equipe de profissionais da Escola colabora para a efetivação deste. Compreendendo o Ciclo de Gestão de Ações, passando pelas etapas de Planejamento, Execução, Avaliação e Controle, a gestora da escola respondeu perguntas relacionadas às quatro etapas da Gestão de Processos, o que permitiu entendermos como ele ocorre. Desta forma, com base nessas respostas e observação direta, foi possível visualizar o processo a partir das quatro etapas da gestão de processos PEAC.

Planejamento: Anualmente ocorrem duas chamadas públicas, uma para promover o Edital para aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura familiar e do Empreendedor Familiar Rural, a lei determina que 30% (trinta por cento) dos recursos recebidos seja para este fim, e outra para compra dos alimentos não perecíveis. Foi questionado a diretora em quais leis orçamentárias as receitas da escola estavam previstas, da qual recemos a seguinte resposta: “há dois Programas para a atividade de compras de alimentos, sendo o PNAE de caráter Federal, e o Programa Dinheiro Direto na Escola da Paraíba, (PDDE-PB) este Estadual”.

Para que o processo de compra ocorra, a Secretaria da Educação de cada Estado juntamente com nutricionistas prepararam um cardápio contendo sugestões de alimentos e refeições, utilizando gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade. A gestora afirmou que nesta etapa a Entidade Executora não é consultada, pois segundo ela “os programas já são pensados na instância Federal e Estadual e os processo já são bem desenhados”.

Execução: O processamento do pedido da merenda escolar, na escola estudada, ocorre uma vez por mês, para alimentos não perecíveis, e semanal para os perecíveis. O transporte dos produtos são feitos por carro particular, como caminhonetes, e o modal utilizado é o rodoviário. A gestora esclareceu que todas essas decisões são acertadas na assinatura do contrato com o vencedor do certame. A Secretaria de Educação não possui um local de armazenagem, funcionando como um Almoxarifado Central, o fornecedor entrega do seu próprio estoque, suficiente pra o período de um mês letivo que compreende 20 a 22 dias ou seja, a diretora afirmou que o estoque da escola é proposital. Para Rosa (2012) Quando ocorre a formação de estoque de forma intencional, isso se dá pelo interesse da organização, visando a obter vantagem em comprar maior volume de produtos. Após recebida a mercadoria, inicia-se a gestão do estoque, onde os materiais são estocados na própria cozinha, e bem armazenados na dispensa.

Avaliação: A diretoria da escola trata diretamente com o fornecedor (produtor), quando os alimentos chegam para serem descarregados, ela juntamente com a merendeira, fazem uma verificação dos alimentos se está de acordo com a qualidade contratada, ou seja, somente

poderá atestar o recebimento dos gêneros alimentícios após se certificar que o que está sendo entregue confere com o que está estabelecido no contrato e no edital de licitação. E foi questionada sobre a possibilidade dos produtos apresentarem inconformidades, ela afirmou que para os casos do descumprimento dos termos de referência do contrato, o gestor pode se dirigir ao setor jurídico da Secretaria da Educação para resolver possíveis divergências, ainda segundo ela “isso raramente acontece”.

Controle: A Gestora juntamente com a merendeira faz o controle de toda a quantidade das entradas e saídas, e do que foi consumido durante a semana. A prestação de contas da Escola é feita mensalmente. A gestora organiza a documentação exigida, conforme as diretrizes do programa, contendo: cardápios, notas fiscais e recibos; comprovante de entrega de alimentos na escola; extratos bancários contendo todas as operações efetuadas na conta específica do PNAE; e os documentos relacionados às licitações, como editais, contratos e comprovantes de pagamento. Esses documentos são entregues ao núcleo de merenda da Gerência Operacional de Alimentação Escolar (GOAE).

A aquisição dos recursos é separada entre produtos perecíveis e não perecíveis, definido pela Lei nº 11.947/2009 – PNAE, sendo destinado para cada grupo 30% e 70% respectivamente. Para os alimentos não perecíveis, os 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar. A aquisição deste se dá através de Edital de chamada pública, em 2018 ocorreu através da nº 01/2018. A Secretaria de Educação faz a seleção de cada fornecedor para que realize o fornecimento nas Escolas mais próximas da região de plantio, visando economia com os custos do transporte. Para os alimentos não perecíveis, as compras devem seguir as orientações da lei das licitações, Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública.

O processo de aquisição e prestação de contas são realizados conforme regras estabelecidas pela resolução vigente. A referida escola não apenas age em conformidade com as orientações federais, mas beneficia o aluno e a sociedade, através da geração de emprego e renda dos produtores da agricultura familiar ou seja a gestão da escola estudada mostrou-se atender os requisitos, diretrizes e orientações do PNAE.

Diante dos fatos que foram destacados, nota-se que o processo de aquisição de merenda escolar na escola estadual de ensino do município de João Pessoa é um processo descentralizado, e a Entidade Executora tem uma gestão atuante, e que cumpre de forma integral as diretrizes do programa, realiza um excelente trabalho de gestão de compras, apesar das limitações e dificuldades que a realidade impõe. Sendo assim, de forma sucinta, na Figura 1, é apresentado o fluxo do processo de aquisição de merenda escolar, que vai desde a Lei nº 11.947/2009, até a prestação de contas, por parte da Entidade Executora.

Figura 1: *Fluxo do PNAE na Escola Estadual* - Fonte: própria

1º passo: Lei 11.947/2009
Dispõe das diretrizes do Programa de Alimentação Escolar; As formas de repasse dos recursos financeiros e dá outras providências.
2º passo: Orçamento da União
O montante dos recursos financeiros será calculado com base no número de alunos devidamente matriculados, conforme censo escolar realizado pelo Ministério da Educação.
3º passo: Aquisição dos Recursos
Aquisição por meio de licitação, seguindo os critérios previstos na Lei nº 8666/1993; e chamada pública para a aquisição do gêneros alimentícios pela Agricultura Familiar, atendendo ao que define a Resolução, onde 30% do total seja para este fim.
4º passo: Gestão dos Recursos
É facultativo repassar os recursos financeiros para as unidades executoras das escolas;
5º passo: Gestão técnica
A responsabilidade técnica pela alimentação escolar caberá ao nutricionista responsável, priorizando cardápios que respeitem a cultura e a tradição alimentar dos alunos
6º passo: Gestão operacional
O processamento do pedido, a conferência dos materiais recebidos, e a gestão do estoque é realizada pela unidade executora.
7º passo: Prestação de Contas
A prestação de contas pela Unidade executora é realizada mensalmente. Toda documentação exigida é apresentada ao GOAE (Gerência Operacional de Alimentação Escolar)

Conclusões

Através das leituras, levantamento de dados e entrevista realizada com a gestora da escola, entende-se que a referida Escola contempla os programas de Alimentação Escolar, através da gestão embasada em leis e princípios orçamentários para atendimento satisfatório de seus alunos, e que segue orientações descritas nas legislações voltadas para este fim.

O que foi observado é que o monitoramento e controle para todas as etapas do processo, que vai desde a origem dos recursos até o consumo final, são rigorosamente acompanhados por leis específicas, que orientam todas as ações do processo de compras de merenda escolar.

No entanto, chamamos a atenção para a avaliação quanto à efetividade do programa, observamos que ainda é insuficiente o processo de avaliação no tocante a fiscalização e avaliação final dos objetivos expressos no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Pois, uma das propostas destes preceitos constitucionais é que os alunos sejam atendidos de forma satisfatória nutricionalmente e que, sobretudo o desempenho escolar não seja comprometido pela ausência de uma boa alimentação. Sendo assim, considera-se importante aproximar-se mais da realidade socioeconômica dos alunos, estabelecendo estratégias transdisciplinares.

Referências

BASILIO, Ana Luiza. Alimentação escolar é parte do processo de aprendizagem. Centro de Referências em Educação Integral. Disponível em < <http://educacaointegral.org.br/reportagens/alimentacao-escolar-e-parte-do-processo-de-aprendizagem/> > Acesso em 23/08/2018.

BORGES, Fábio Pereira. Fome no Brasil: Um problema Grave. **Revista Gestão Universitária**. ISSN: 1984-3097. 2012. Disponível em < <http://gestaouniversitaria.com.br/artigos/fome-no-brasil-um-problema-grave#> > Acesso em 30/09/2018.

BRASIL. **Lei n.11.947**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis n^{os} 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, 16 de junho de 2009.

CRUZ, L. D. *et al.* Análise de Aceitação da Merenda Escolar dos alunos das escolas municipais urbanas de Itabaiana-SE. **Scientia Plena** 9, 104203. 2013. Disponível em: < <https://scientiaplena.emnuvens.com.br/sp/article/view/1446> > Acesso em 28/08/2018.

CALDAS, E. L.; ÁVILA, M. L. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Espaço Acadêmico**, 01 August 2013, Vol.13(148), pp.77-84. Disponível em: < <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/19902> > Acesso em 03/09/2018.

FNDE. **Pesquisa avalia programas educacionais do FNDE**. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/11877-pesquisa-avalia-programas-educacionais-do-fnde> >. Acesso em: 08 de jun. de 2018.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Gestão Operacional**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012, p. 67-87.

ROSA, Rodrigo de Alvarenga. **Gestão logística**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

SANTANA, Vagner Ramos. O processo de aquisição da merenda escolar na rede estadual de ensino de mato grosso. Revista Eletrônica de Ciências da Educação. **Revista Eletrônica de Ciências da Educação**, Campo Largo, v. 10, n. 2, dez. de 2011. Disponível em: < <http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/reped/article/view/1001> > Acesso em 30/09/2018.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DA PARAÍBA - **Edital de chamada pública**. Disponível em: < https://gestaounificada.pb.gov.br/8a_edital-de-chamada-publica-pnae-1.pdf > Acesso em 07/06/2018.

Yin, R. K. (2005). **Estudo de caso, planejamento e métodos.** (3a ed.). Porto Alegre: Bookman.