

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CAEd - CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E AVALIAÇÃO
DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

MÍRIAM SOUZA BRITO

**A GESTÃO ESCOLARIZADA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR EM ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE
BELO HORIZONTE - MG**

JUIZ DE FORA

2017

MÍRIAM SOUZA BRITO

**A GESTÃO ESCOLARIZADA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR EM ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE
BELO HORIZONTE - MG**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Tanure Sanabio

JUIZ DE FORA

2017

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Brito, Míriam Souza.

A gestão escolarizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar em escolas da Rede Estadual de Ensino no Município de Belo Horizonte - MG / Míriam Souza Brito. -- 2017.

197 f.

Orientador: Marcos Tanure Sanabio

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2017.

1. Gestão de compras públicas. 2. PNAE. 3. Gestão estratégica de suprimentos. I. Sanabio, Marcos Tanure, orient. II. Título.

MÍRIAM SOUZA BRITO

**A GESTÃO ESCOLARIZADA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR EM ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE
BELO HORIZONTE - MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito para defesa no Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública

Aprovada em:

Prof. Dr. Marcos Tanure Sanabio (Orientador)
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Membro da banca

Membro da banca

Dedico este trabalho a todos que buscam zelar pela eficiência em suas práticas diárias na gestão pública, sempre com o propósito de satisfazer da melhor maneira possível o interesse público.

AGRADECIMENTOS

À sociedade mineira que, por meio do Estado de Minas Gerais, possibilitou-me desenvolver este estudo.

Ao Prof. Doutor Marcos Tanure Sanabio e ao tutor Leonardo Ostwald Vilardi, por me guiarem com dedicação e paciência em toda essa jornada.

Aos meus pais, fortalezas do meu ser, por acreditarem desde cedo que a educação é o caminho a ser trilhado para uma vida melhor. À minha irmã, que sempre torceu pelo meu sucesso.

Aos familiares e amigos, por terem compreendido os meus momentos de ausência nesse duradouro e árduo processo.

Aos colegas da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, pela colaboração para que esta pesquisa pudesse se concretizar: Deise Cristina, da Subsecretaria de Administração do Sistema Educacional; Bel, do Conselho de Alimentação Escolar; Silas, Adilson, Marcelo e Janete, da Superintendência de Finanças; Ana Maria e Regina, da Superintendência de Infraestrutura Escolar; Valéria Monteiro, Valéria Batista e Olívia, da Diretoria de Suprimento Escolar.

Aos colegas da Superintendência Regional de Ensino Metropolitana A, em especial às Diretoras Idalina e Júnia, aos analistas de prestação de contas da DIVOF, e a todos que gentilmente me acolheram e prestaram os esclarecimentos de que precisei. Aos diretores das escolas estudadas, que com carinho se dispuseram a doar-me um pouco de seu escasso tempo para compartilhar as informações pretendidas.

À minha chefe, sempre amiga, Marli Francisca, meus mais afetuosos agradecimentos. Você me ensina no dia a dia a ser uma pessoa mais leve (ainda estou tentando!). Cada dia ao seu lado é um grande aprendizado. Quero eu chegar lá, assim como você, conversar com a natureza e poder contemplar os prazeres da vida ao pé de um ipê em flores amarelas.

Aos colegas da Superintendência de Compras, Contratos e Convênios, da Diretoria de Gestão de Contratos e Convênios e da Diretoria de Gestão de Compras: Rosáurea, Karla, Mailson, Maria Vardilene, Matheus, Renata e todos que me ouviram falar dias e dias de minha dissertação, dando-me forças para terminá-la. Ao Adalton, especialmente, muito obrigada! Sem você, meu amigo, eu não teria feito aquela prova para o mestrado que me trouxe até aqui.

das flores azuis
Há o dia em que as
miosótis explodem
azuis...
o sol festeja a
manhã prometendo
vida aos que vivem.

A mão vingativa
contém-se incerta e trêmula.
O gesto final
morre antes, na intenção.

Há dias de fogo,
e de água,
há os de vento e os
de plácida calma
dos desesperançados,
(ou profundamente crentes?)

Também os dias
mais escuros que a noite,
outros, mais estrelados...

Há, entretanto, um dia
dentre os dias
Em que o princípio
tem começo,
o fim se vê morrendo.

Há dia, e dias, em todos os dias.

BH
24:10 hs (madrugada!)
29.02.84

(fiz o dever de casa com a Mírian - 7 anos
- e redescobri o azul da miosótis)

(BARBOSA, 1984, p. 59)

RESUMO

Esta dissertação foi desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação (PPGP) do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). A pesquisa discutiu a implementação e execução da gestão escolarizada dos processos de compras para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Minas Gerais, a partir da análise realizada em escolas da rede estadual de ensino, situadas em Belo Horizonte - MG, circunscritas à Superintendência Regional de Ensino (SRE) Metropolitana A. Assim, a temática abordada relaciona-se à gestão de compras públicas no âmbito do PNAE. Na gestão escolarizada adotada pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEEMG), as aquisições de gêneros alimentícios necessários à execução da política de alimentação escolar são promovidas pelas caixas escolares, unidades executoras financeiras vinculadas às escolas. Os membros das caixas escolares são pessoas da comunidade escolar que nem sempre detêm conhecimento na área de compras públicas, o que pode levar à ineficiência na realização dos processos e à responsabilização do gestor escolar. Assim, surgiu a indagação quanto ao modo como está sendo realizada a gestão dos processos de compras para a aquisição de gêneros alimentícios, em atendimento ao PNAE, no Estado de Minas Gerais. Foi estabelecido um recorte territorial para esse estudo, com o objetivo de analisar os processos de compras de gêneros alimentícios, para a execução do PNAE, a partir do modelo de gestão do processo de compra adotado pelo Estado de Minas Gerais. As hipóteses aventadas partiram principalmente de suposições de que haveria possíveis insuficiências no modelo de gestão escolarizada implementado e de ações eficazes de acompanhamento por parte da SRE Metropolitana A. Para a análise proposta, a metodologia de pesquisa utilizada foi a abordagem qualitativa, mediante o estudo de caso, e como instrumentos de coleta de dados a pesquisa documental, bibliográfica e a observação, mediante entrevistas com roteiros semiestruturados realizadas junto a atores envolvidos na implementação do programa nos três níveis de gestão da SEEMG. O referencial bibliográfico adotado baseou-se principalmente em Storlaski; Castro (2007), Ferrer (2012, 2013, 2015), Fenili (2016) Teixeira et al. (2015), Terra (2016), Tridapalli et al. (2011); Di Pietro (2009) e Fernandes (2007). As hipóteses inicialmente levantadas foram confirmadas ao final. Por outro lado, foi constatado que a SEEMG está se empenhando em promover melhorias no modelo implementado, o que representa perspectivas de inovações no modelo adotado. Assim, foi pensado um plano de intervenção que contempla propostas relacionadas ao âmbito de atuação dos três níveis de gestão da SEEMG, a fim de que sejam testados novos instrumentos e formas organizacionais de compras que possam contribuir para o aprimoramento da prática de gestão de compras, em atendimento ao PNAE, o qual poderá ser expandido, após a avaliação quanto ao seu desempenho, para outras Superintendências Regionais de Ensino a que seja aplicável.

Palavras-Chave: Gestão de compras públicas; PNAE; Gestão estratégica de suprimentos.

ABSTRACT

The following research was developed in the range of the Professional Master degree in Education Management and Evaluation (PPGP) of the Center of Public Policies and Evaluation of Education of the Federal University of Juiz de Fora (CAED/UFJF). This dissertation discussed the school management implementation and execution, within the buying process necessary to the National Program of School Feeding in Minas Gerais. This research was made through an analysis about the state schools, located in Belo Horizonte - MG and under the Regional Teaching Superintendence (RTS) Metropolitan A responsibility. To this purpose, the thematic researched is related to the public purchasing management, within the PNAE. According to the adopted management by the State Educational Secretary from Minas Gerais, the food acquisition for the school is made by school savings. However, it is important to say that the cashiers are part of the school community and in most cases, they don't have expertise in public buyings. So, this reality may take to inefficiency in the processes realization. Based on this situation, it was made the question: how is the buying processes management of the food acquisition in Minas Gerais state? To answer this, it was established a territorial frame to this study. The objective was to analyze the buying processes management, over the management processes model adopted by Minas Gerais state. We take as a hypothesis: the possible insufficiency in the school management model and in the support by the RTS. As methodology, it was used the qualitative research, through a case study. As research instruments, there were used documents; bibliography; observation; and interviews, based on semi structured scripts, with actors involved in 3 levels of the implementation program. Besides that, there were used the following authors: Storlaski; Castro (2007), Ferrer (2012, 2013, 2015), Fenili (2016) Teixeira *et al.* (2015), Terra (2016), Tridapalli *et al.* (2011); Di Pietro (2009) and Fernandes (2007). According to the study, it was possible to conclude that the hypothesis was true. However, it was also possible to understand that the Minas Gerais state is making efforts to improve the implemented model, so there may be innovations in the future. To finish, it was created an intervention plan that aims to try new instruments and management structures. This may contribute to the purchase management improvement.

Keywords: Public Purchasing Management; PNAE. Strategic Supply Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Dimensões de implementação do PNAE	30
Figura 2 - Principais ações na implementação do PNAE por nível de gestão organizacional na SEEMG	49
Figura 3 - Atores envolvidos na política de alimentação escolar no nível central de gestão da SEEMG.....	50
Figura 4 - Fluxograma da gestão centralizada	68
Figura 5 - Fluxograma da gestão escolarizada.....	69
Figura 6 - Fluxograma da gestão terceirizada	71
Figura 7 - Evolução do modelo conceitual.....	77
Figura 8 - Modelo de ciclo de compras.....	77
Figura 9 - Relação entre governança e gestão.....	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Limites de venda da agricultura familiar.....	42
Quadro 2 - Divisão das Superintendências Regionais de Ensino por Polos Regionais	45
Quadro 3 - Designação e características dos entrevistados	98
Quadro 4 - Questões analisadas quanto ao planejamento das aquisições de gêneros alimentícios nas escolas EE Maria, EE Lucas e EE Pedro	101
Quadro 5 - Comparação da distribuição anual dos processos de compras adotados pelas caixas escolares pesquisadas	106
Quadro 6 - Síntese dos principais dados encontrados na pesquisa.....	139
Quadro 7 - Descrição sucinta das propostas apresentadas no plano de ação.....	144
Quadro 8 - Proposta de elaboração e disponibilização de ferramentas tecnológicas	147
Quadro 9 - Proposta de elaboração e disponibilização do Manual de Gestão Escolarizada do PNAE	149
Quadro 10 - Proposta de conteúdo programático para o Manual de Gestão Escolarizada do PNAE	151
Quadro 11 - Proposta de criação de instrução de trabalho para atividades de acompanhamento e monitoramento às caixas escolares.....	154
Quadro 12 - Conteúdos de orientação pela SRE Metropolitana A às caixas escolares para a etapa de direcionamento dos processos de compras	157
Quadro 13 - Itens a serem verificados na etapa de monitoramento das prestações de contas dos recursos financeiros destinados à execução do PNAE	157
Quadro 14 - Proposta de realização de um projeto piloto para realização de compras coletivas por caixas escolares.....	158
Quadro 15 - Cronograma de atividades para a implantação do projeto piloto de compras coletivas entre caixas escolares	162
Quadro 16 - Estrutura do edital de pregão a ser elaborado para a utilização nos processos de pregão presencial pelos NUGACE	168
Quadro 17- Conteúdo programático do I Curso de Capacitação das Caixas Escolares: Aquisições Coletivas por Chamada Pública	171

Quadro 18 -Conteúdo programático do II Curso de Capacitação das Caixas Escolares: Aquisições Coletivas por Pregão Presencial	172
Quadro 19 -Instrumento de avaliação de a ser utilizado nos cursos I e II ministrados às caixas escolares componentes dos NUGACEs.....	176

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados físicos e financeiros do PNAE	22
Tabela 2 -Valores <i>per capita</i> / aluno para repasse pelo FNDE às EEx. nos anos de atendimento 2016 e 2017	32
Tabela 3 -Exemplo de repasse de valores pelo FNDE para o PNAE com base em uma escola fictícia.....	32
Tabela 4 -Número de nutricionistas para atendimento do PNAE por quantidade de alunos.....	35
Tabela 5 -Número de alunos matriculados por SRE na rede estadual de educação de Minas Gerais em 2015	46
Tabela 6 - Quantidade de escolas da rede estadual de educação de Minas Gerais e de alunos por município abrangidos pela SRE Metropolitana A.....	60
Tabela 7 - Características das escolas selecionadas para a pesquisa	62

LISTA DE ABREVIATURAS

A	Número de alunos
AEE	Atendimento Educacional Especializado
C	Valor per Capita para a Aquisição de Gêneros para o Alunado
CAE	Conselho(s) de Alimentação Escolar
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
CFN	Conselho Federal de Nutrição
CGU	Controladoria Geral da União
CME	Campanha de Merenda Escolar
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNME	Campanha Nacional de Merenda Escolar
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CRC	Certificado de Registro Cadastral
D	Número de Dias de Atendimento
DAFI	Diretoria Administrativa e Financeira
DAP	Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DIVOF	Divisão Operacional e Financeira
EEx.	Entidade (s) Executora (s)
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAE	Faculdade de Assistência aos Estudantes
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação
FUNDEB	Fundo da Educação Básica
FUNPAR	Fundação de Apoio da Universidade Federal do Paraná
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
MP	Ministério Público
NUGACE	Grupo Gestor de Aquisições Entre Caixas Escolares
ONU	Organização das Nações Unidas
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar
PRODEMGE	Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais
QT	Quadro Técnico
RT	Responsável Técnico
SCO	Superintendência de Compras Contratos e Convênios
SMP	Superintendência de Material e Patrimônio
SCAE	Sistema de Controle do Atendimento Escolar
SEEMG	Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais
SYSMEAE	Sistema de Monitoramento da Execução Alimentar Escolar
SRE	Superintendência Regional de Ensino
SREs	Superintendências Regionais de Ensino
TCU	Tribunal de Contas da União
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UEx.	Unidade (s) Executora (s)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 A GESTÃO DOS PROCESSOS DE COMPRAS DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA O PNAE NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE MINAS GERAIS	23
1.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar	25
1.1.1 Aspectos históricos, marcos legais e panorama atual do PNAE	26
1.1.2 Organização e funcionamento do PNAE.....	29
1.2 A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no estado de Minas Gerais	42
1.2.1 A estrutura da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais.....	43
1.2.2 Gestão e atores envolvidos na implementação e execução do PNAE em Minas Gerais.....	48
1.2.3 Os processos de aquisições de gêneros alimentícios no âmbito das escolas estaduais de Minas Gerais	56
1.3 Elementos de investigação: a SER Metropolitana A e escolas de sua circunscrição	60
2 ANÁLISE DA GESTÃO ESCOLARIZADA DO PNAE EM ESCOLAS ESTADUAIS DE BELO HORIZONTE/MG VINCULADAS À SRE METROPOLITANA A	64
2.1 A gestão do PNAE no contexto das compras públicas	66
2.1.1 Os modelos de gestão dos processos de compras no âmbito do PNAE	66
2.1.2 A função de compras no setor público: perspectivas no contexto da gestão estratégica	73
2.1.3 Aspectos normativos das compras públicas.....	82
2.1.3.1 O princípio da eficiência aplicado às compras públicas.....	87
2.1.3.2 Modalidades de licitação.....	88
2.2 Metodologia da pesquisa	93
2.3 ...Análise e interpretação dos resultados da pesquisa	99
2.3.1 Apresentação dos resultados quanto aos procedimentos e processos inerentes à gestão das aquisições de gêneros alimentícios.....	100
2.3.1.1 Planejamento das aquisições.....	100
2.3.1.2 Obtenção do preço estimado.....	109
2.3.1.3 Questões inerentes à fase externa da licitação: publicidade dos processos de compras e competitividade entre os fornecedores.....	113

2.3.1.4 Aquisições da agricultura familiar.....	117
2.3.1.5 Acompanhamento da execução contratual.....	122
2.3.2 Resultados quanto ao eixo direcionamento e monitoramento da gestão dos processos de compras.....	126
2.3.3 Perspectivas de inovações na gestão escolarizada do PNAE sob a ótica dos atores entrevistados	135
2.3.4 Considerações acerca da análise dos resultados.....	139
3 PROPOSTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO ESCOLARIZADA DO PNAE	143
3.1 Propostas no âmbito de atuação da unidade central da SEEMG.....	146
3.2 Proposta no âmbito de atuação da SRE metropolitana A.....	153
3.3 Proposta de um projeto piloto no âmbito das caixas escolares.....	158
3.3.1 A implementação do projeto piloto.....	164
3.3.2 O monitoramento da execução do projeto piloto.....	174
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	179
REFERÊNCIAS.....	182
APÊNDICE A - ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA INDIVIDUAL PARA DIRETOR DE ESCOLA DA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS.	190
APÊNDICE B - ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA INDIVIDUAL PARA ANALISTA FINANCEIRO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA SRE METROPOLITANA A.....	192
APÊNDICE C - ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA INDIVIDUAL PARA GESTOR NA UNIDADE CENTRAL DA SEEMG.....	194
APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	196

INTRODUÇÃO

A política de alimentação escolar está presente no país há mais de meio século, sendo de extrema relevância no campo educacional brasileiro e no contexto das políticas intersetoriais promotoras da saúde. Essa política social implementa-se por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que se encontra inserido, desde 2005, no contexto da Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSAN), sendo um dos programas que constituem o eixo de acesso aos alimentos, ao disponibilizar ao aluno da educação básica uma alimentação saudável no período em que se encontra na escola, abrangendo duzentos dias letivos (CASTRO; CARVALHO, 2009).

O PNAE é um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo. É o único a contemplar o atendimento universalizado (FNDE, 2017a). A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, ampliou a extensão do programa a toda a rede pública de educação básica, abrangendo os alunos participantes do Programa Mais Educação e da Educação de Jovens e Adultos (EJA) (FNDE, 2017a). Em 2013, a inclusão do atendimento abrangeu ainda os alunos vinculados ao Atendimento Educacional Especializado (AEE), os atendidos na forma semipresencial na EJA, bem como aqueles matriculados em escolas de tempo integral (FNDE, 2017a).

Sendo assim, o programa é apontado como referência mundial para a alimentação escolar pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (BRASIL, 2017a). Desse modo, o PNAE tem impacto no exterior, servindo como base para a implantação de programas similares em vários países do mundo. Nesse sentido, vários acordos de cooperação técnica são firmados junto ao FNDE, demandados principalmente por países da África, América Latina e Caribe (BRASIL, 2017a).

A alimentação escolar é uma fonte adicional de energia e nutrientes, com vistas a suplementar a educação, conforme o art. 208, inc. VII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A importância do programa, além de estar atrelada a sua precípua finalidade, decorre, também, do elevado montante de recursos financeiros envolvido em sua execução. O orçamento do

PNAE para 2017 foi estimado em R\$4,15 bilhões (BRASIL, 2017a).

Desde 1948, com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas (ONU), já se fazia referência ao direito à alimentação como condição para assegurar um padrão de saúde e bem estar. O art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Humanos, de 1966, fez referência ao direito de se estar livre da fome e, em 1999, o Comentário Geral nº 12 do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU conferiu uma definição precisa ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)¹. O Brasil é signatário de acordos internacionais que reconhecem o DHAA e em 2010 o inseriu na Constituição Federal, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 64 (SIQUEIRA *et al.*, 2014).

Nessa perspectiva, a alimentação escolar é considerada um direito fundamental². Logo, é dever do Estado conferir efetividade a esse direito, implementando a política pública adequada a sua satisfação. O PNAE, nesse sentido, é o programa responsável por promover a efetividade ao DHAA no âmbito escolar, possibilitando aos alunos beneficiários condições necessárias ao processo de aprendizagem.

A execução desse programa envolve a participação de todos os entes federativos, União, estados e municípios (FNDE, 2017b). À União cabe suplementar os recursos financeiros aos estados e municípios para custear a aquisição dos alimentos que deverão ser ofertados aos alunos. Ademais, cumpre-lhe monitorar e fiscalizar o programa (FNDE, 2017b). Por sua vez, aos estados e municípios compete complementar os recursos financeiros destinados ao programa, caso necessário, e implementar a política de alimentação escolar em suas redes

¹ O Comentário Geral nº 12 estabeleceu que o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) realiza-se: quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos.

² Segundo Cadermatori e Grubba (2012, p. 721), a análise dos direitos fundamentais e dos direitos humanos é multifacetada, envolvendo muitos aspectos a se considerar. Contudo, levando em conta a finalidade deste trabalho, adota-se o entendimento de José Afonso da Silva (2009), que dispõe sobre os direitos fundamentais sociais, numa perspectiva constitucional. Segundo o autor, os direitos fundamentais do homem constituem-se como prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, previstas em normas constitucionais, que visam a possibilitar melhores condições de vida aos mais fracos. São, assim, direitos que buscam realizar a igualização de situações sociais desiguais e, portanto, relacionam-se ao direito de igualdade, na medida em que criam condições mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (SILVA, 2009, p. 286-287).

escolares (FNDE, 2013).

Assim, a temática a ser discutida neste trabalho envolve a implementação e execução da política de alimentação escolar no Estado de Minas Gerais, sob o enfoque das compras públicas para o atendimento do programa. Pretende-se realizar uma abordagem sobre o modelo de gestão implementado por esse Estado para a aquisição dos gêneros alimentícios a serem utilizados na preparação dos alimentos destinados aos alunos da rede estadual de ensino.

A Resolução SEE nº 2.245, de 28 de dezembro de 2012³, dispõe sobre a transferência, utilização e prestação de contas dos recursos financeiros repassados pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEEMG) às caixas escolares, unidades executoras financeiras vinculadas às escolas (MINAS GERAIS, 2012). Às caixas escolares incumbe realizar a aquisição de grande parte dos suprimentos e serviços necessários ao funcionamento escolar. Assim, as aquisições de gêneros alimentícios em atendimento ao PNAE são realizadas individualmente pelas caixas escolares.

Essa forma de gestão dos processos de compras no contexto do PNAE é denominada escolarização (STOLARSKI e CASTRO, 2007) ou descentralização (RIBEIRO DOS SANTOS *et al.*, 2016). Nesse modelo de gestão das compras, as aquisições são realizadas em todo o seu percurso, desde o planejamento até a prestação de contas, no âmbito das escolas, por meio de suas unidades executoras financeiras (UEx.).

Nas escolas da rede estadual de ensino de Minas Gerais, para a aquisição dos gêneros alimentícios em atendimento ao PNAE, as caixas escolares devem observar os cardápios elaborados pela equipe de nutricionistas da SEEMG. Este órgão é a entidade executora (EEx.) responsável pelo programa na rede estadual de ensino desse Estado.

Sendo assim, em que pese o fato de que muitos gêneros alimentícios adquiridos pelas caixas escolares de uma mesma localidade sejam comuns, porquanto devem se basear nos mesmos cardápios, não é seguido um padrão de fluxos e procedimentos operacionais na realização dos processos de compras pelas

³ A Resolução SEE nº 2.245, de 28 de dezembro de 2012, foi revogada pela Resolução SEE nº 3.670, de 28 de dezembro de 2017, publicada no diário oficial Minas Gerais em 29 de dezembro de 2017, para regulamentar o Decreto Estadual nº 45.085, de 08 de abril de 2009, que dispõe sobre a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares vinculadas às unidades estaduais de ensino.

UEx. As caixas escolares adotam, segundo sua conveniência, critérios próprios para condução do planejamento e realização dos processos de aquisições de gêneros alimentícios, ainda que disponíveis algumas orientações por parte da SEEMG que tendem a padronizar alguns fluxos operacionais.⁴ Dessa forma, cada caixa escolar adquire, por vezes, de fornecedores comuns, os mesmos produtos⁵, por meio de distintos processos de compras, realizados individualmente no âmbito de cada escola.

Ademais, inexistente uma ferramenta de gestão eficaz que propicie às caixas escolares realizar os processos de aquisição, desde o planejamento até a prestação de contas, de forma interligada e eficiente. Esse fato corrobora a dificuldade de os níveis de gestão estratégicos da SEEMG exercerem o acompanhamento das diversas etapas desses processos e de se constituir um banco de dados com informações que possibilitem a implementação de melhorias na gestão das compras para o PNAE.

A esses fatos, soma-se o de que a realização de compras públicas requer conhecimentos técnicos especializados, haja vista a complexidade dos procedimentos inerentes aos processos licitatórios e de execução contratual. Essa questão torna-se relevante e se apresenta como um ponto dificultador na gestão eficiente do processo de compras, se os envolvidos nos procedimentos não possuírem sólidos conhecimentos nessa área.

A transferência de recursos financeiros às caixas escolares, ao mesmo tempo em que se alinha à autonomia administrativa das escolas, impõe uma maior responsabilidade ao gestor escolar, que também é o presidente da caixa escolar, pelos seus atos de gestão financeira. Essa situação o remete à necessidade de desenvolver novas competências de caráter administrativo, demandando-o a conhecer o arcabouço normativo que rege os processos licitatórios, a execução de

⁴ Até o ano de 2016, as orientações emanadas da SEEMG quanto aos procedimentos para as aquisições de alimentos em atendimento ao PNAE limitavam-se ao cumprimento da legislação, especialmente a Resolução nº 2.245/2012, a qual propõe modelos para os editais a serem utilizados pelas caixas escolares. No entanto, até aquele ano não havia orientações no sentido de padronizar alguns fluxos operacionais relativos à forma de organização de procedimentos para aquisições, principalmente em relação ao modo de planejamento e quanto ao modo de distribuição de processos licitatórios no decorrer do exercício orçamentário. A partir de 2017, por meio da Nota Técnica nº 01/2017, de 30 março de 2017, percebe-se o intento da SEEMG de iniciar uma padronização quanto à forma de organização dos processos de compras de um modo mais estratégico, especialmente quanto à forma de planejamento e quanto à agricultura familiar (MINAS GERAIS, 2017a).

⁵ Essa informação foi obtida junto aos analistas financeiros responsáveis pela análise de prestação de contas dos processos de aquisições de gêneros alimentícios pelas caixas escolares, lotados na SRE Metropolitana A.

gastos públicos e os procedimentos de prestação de contas (ALVES NETTO, 2013).

Especialmente no que tange às compras destinadas às aquisições de gêneros alimentícios para a execução do PNAE, há regras específicas que conferem sustentabilidade econômica ao programa, conforme determinam a Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2009), e a Resolução/CD/FNDE nº 29, de 17 de junho de 2013 (FNDE, 2013). Trinta por cento dos valores transferidos pelo FNDE aos estados e municípios deverão ser gastos com produtos advindos da agricultura familiar (FNDE, 2013). Essa obrigatoriedade dificulta ainda mais os processos de aquisição, principalmente nas escolas localizadas em áreas de extenso zoneamento urbano, em que não há fácil disponibilidade de produtos dessa natureza a preços razoáveis.

Assim, o que se pretende neste trabalho é observar se a gestão dos processos de compras, para atendimento do programa, no modelo escolarizado adotado pelo Estado de Minas Gerais, está sendo conduzida de modo buscar a eficiência, almejando os melhores resultados possíveis, principalmente no que tange à qualidade do gasto público.

Essa pretensão justifica-se, haja vista o contexto de um cenário orçamentário tensionado pela dualidade entre a situação de escassez de recursos públicos que, de modo geral, permeia o Estado (União, estados e municípios), em face da alta demanda social pela satisfação do interesse público na implementação de políticas sociais. Esse dilema impõe à Administração Pública encontrar estratégias pautadas na busca pela eficiência na gestão dos recursos públicos, mediante a racionalização de processos e, por conseguinte, a diminuição de custos.

Com a publicação do Decreto Estadual nº 45.085, de 08 de abril de 2009, que sistematizou a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares (MINAS GERAIS, 2009), implementou-se, naquele ano, o projeto de capacitação das gestões regionais e escolares para a compreensão desse instituto normativo. As equipes⁶ responsáveis pelo treinamento de servidores das Superintendências Regionais de Ensino (SREs) e dos diretores de escolas estaduais verificaram, naquela ocasião, os dilemas e dificuldades que acometem a gestão escolar quanto aos processos inerentes à execução de recursos financeiros e à prestação de contas dos gastos públicos, em atendimento às

⁶ A pesquisadora integrou a equipe responsável pela capacitação no polo do Vale do Aço.

necessidades indispensáveis ao bom funcionamento da escola.

Nesse treinamento, muitos gestores que atuam diretamente nas escolas, também ocupantes da função de presidência das caixas escolares, manifestaram o quão árido é para eles, geralmente com formação pedagógica ou em licenciaturas, o exercício de atribuições administrativas. A dificuldade para lidar com a gestão de recursos financeiros e patrimoniais advém do desconhecimento técnico sobre o assunto e da ausência de um assessoramento mais próximo e contínuo dos níveis de gestão central e regional da SEEMG.

Espera-se que o administrador público dirija sua gestão financeira, orientando-se pela racionalidade econômica, usando adequados instrumentos e formas para potencializar a qualidade do gasto público. Deve-se visar o alcance do melhor resultado possível na realização dos gastos públicos. Nesse sentido, principalmente nas compras públicas, deverá o gestor buscar realizar com eficiência as aquisições de produtos e serviços necessários à concretização das políticas públicas.

Diante dessa realidade, a questão norteadora desta pesquisa consiste na seguinte situação problema: De que modo está sendo realizada a gestão dos processos de compras para a aquisição de gêneros alimentícios, em atendimento ao PNAE, no Estado de Minas Gerais?

Considerando a dimensão territorial do Estado de Minas Gerais, o amplo número de escolas da rede estadual mineira, bem como a diversidade regional e local que distinguem as unidades escolares quanto ao acesso ao fornecimento dos gêneros alimentícios de que necessitam, foi necessário estabelecer um recorte territorial que viabilizasse a realização da pesquisa, em decorrência da limitação das condições de tempo e de recursos financeiros disponíveis para a coleta de dados, a ser feita exclusivamente pela pesquisadora.

Sendo assim, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar os processos de compras de gêneros alimentícios, para a execução do PNAE, a partir do modelo de gestão do processo de compra adotado pelo Estado de Minas Gerais, no âmbito das escolas da rede estadual de ensino vinculadas à Superintendência Regional de Ensino Metropolitana A, situadas no município de Belo Horizonte - MG.

Do objetivo proposto, desdobram-se os seguintes objetivos específicos:

1. Descrever o Programa Nacional de Alimentação Escolar, a sua implementação pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, bem como

o modelo de gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios destinados ao seu atendimento nesse Estado.

2. Analisar como são realizadas as aquisições de gêneros alimentícios, em atendimento ao PNAE, sob o enfoque da eficiência do modelo de gestão de compras adotado.

3. Propor um plano de ação, com o propósito de apresentar possíveis intervenções que possam contribuir para o aprimoramento da prática de gestão de compras para a aquisição de gêneros alimentícios, em atendimento ao PNAE.

Para o alcance desses objetivos, foi realizada uma pesquisa qualitativa, por meio de estudo de caso, utilizando-se como principais instrumentos de coleta de dados a pesquisa documental, bibliográfica e a observação, por meio da realização de entrevistas com roteiros semiestruturados com atores envolvidos na implementação e na execução do PNAE nos três níveis de gestão da SEEMG: unidade central, unidade regional e unidades escolares.

Assim, este trabalho estrutura-se em três capítulos. No primeiro, objetiva-se apresentar o PNAE, delineando os seus aspectos históricos, marcos legais e sua organização e funcionamento. Segue-se a forma de sua implementação no Estado de Minas Gerais, em especial no que tange à forma de gestão dos processos de compras destinados às aquisições de gêneros alimentícios para o preparo das refeições a serem ofertadas aos alunos. Em sequência, são apresentadas as características da SRE Metropolitana A e das escolas selecionadas para a pesquisa.

O segundo capítulo destina-se à revisão bibliográfica, abordando-se os modelos de gestão do PNAE, os processos de compras no contexto da gestão estratégica e os aspectos normativos que norteiam as compras públicas. Em seguida, expõe-se a metodologia de pesquisa a ser utilizada neste trabalho e, em sequência, serão apresentadas a análise e interpretação dos resultados apurados neste estudo.

No terceiro capítulo, é apresentado um plano de ação, mediante a apresentação de propostas de intervenções no âmbito dos três níveis de gestão da SEEMG: unidade central, unidade regional e unidades escolares. O objetivo é sugerir possíveis inovações estratégicas na forma e nos instrumentos de gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios, a serem implementadas nos três níveis de gestão da SEEMG, visando ao aprimoramento da gestão escolarizada do PNAE, a fim de proporcionar maior racionalização às atividades de compras e, por

consequência, melhorar a qualidade do gasto público no âmbito do PNAE.

1 A GESTÃO DOS PROCESSOS DE COMPRAS DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA O PNAE NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE MINAS GERAIS

A alimentação escolar é um direito fundamental e encontra-se prevista na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), insculpido no art. 208, inc. VIII. Aos alunos, em todas as etapas da educação básica, devem ser asseguradas as condições suplementares necessárias ao acesso educacional (BRASIL, 1988). Cabe ao Estado, portanto, proporcionar aos educandos os meios que lhes possibilitem o acesso e a permanência na escola, visando tornar efetivo o processo de aprendizagem, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Além da previsão constitucional, o direito à alimentação no ambiente da escola é também mencionado no art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – LDB (BRASIL, 1996), reforçando a sua imprescindibilidade para promover o acesso educacional. Desse modo, a política de alimentação escolar implementa-se pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), instrumento de que se vale o Estado para garantir o direito à alimentação.

Neste trabalho, haja vista a diversidade de áreas do conhecimento que se ocupam da temática de políticas públicas, toma-se o conceito desse termo por aquele adotado, com reserva, por Riani (2013):

Como ciência, é notório o seu caráter multidisciplinar envolvendo a Ciência Política, a Sociologia, a Economia, o Direito, entre outras. No entanto, neste trabalho, buscar-se-á uma definição objetiva, que seja suficiente para a condução do raciocínio que aqui se pretende realizar, não tratando políticas públicas como ciência, mas como ação estatal para a solução de problemas da coletividade. Em síntese, política pública será considerada como sendo a ação (ou conjunto de ações) do Estado, ou sua omissão deliberada e consciente, para a solução de problemas coletivos (RIANI, 2013, p.144).

O PNAE estende-se há mais de meio século, datando sua origem do início da década de 1940 (FNDE, 2017a). Logo, se expressa como política contínua ao longo de sua trajetória, mantendo-se imune às trocas de governos, podendo, por isso, ser considerada uma política de Estado.

O objetivo do programa é proporcionar aos alunos alimentos suficientes para proverem parte de suas necessidades nutricionais no período em que estiverem na

escola, por duzentos dias letivos. Assim, para muitas famílias, a escola representa uma garantia de pelo menos uma refeição diária a seus filhos, de acordo com Lucero et al. (2010, p. 160).

A execução de programas que têm por escopo a implementação de políticas públicas depende, decerto, da realização de gastos em aquisições públicas de bens e serviços. As compras públicas, por sua vez, devem se orientar pelos princípios da legalidade, da moralidade administrativa, da impessoalidade, da igualdade e da publicidade, conforme determina o art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), além de outros específicos como a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo (DI PIETRO, 2009).

Ao lado de tão importantes princípios orientadores dos processos de compras públicas, o princípio da eficiência na execução dos gastos públicos impõe ao agente público o dever de conduzir a gestão dos processos de compras de modo a promover a qualidade do gasto público (VILHENA; HIRLE, 2013). Dessa forma, objetiva-se também garantir a economicidade, a eficácia e a efetividade na alocação dos recursos públicos para o atendimento do interesse coletivo. Nesse sentido, o governo de Minas Gerais (2013, p. 203) entende que:

Portanto, qualidade do gasto público não se refere apenas a gastar pouco, mas principalmente a gastar bem e de forma adequada, sendo assim um conceito amplo e que pode ser analisado a partir de diferentes perspectivas. Qualidade e produtividade do gasto, segundo conceito adotado pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto (SPLOR) da SEPLAG, remete à capacidade de se captar e utilizar recursos públicos pelos melhores meios e ao menor custo garantindo o alcance dos resultados pretendidos, bem como produzindo os maiores impactos possíveis dentro de um dado processo.¹⁵ Logo, em Minas Gerais, eficiência, eficácia, efetividade e economicidade fazem parte daquilo que se entende por gasto público de qualidade. No Estado, o conceito abarca ainda as iniciativas de dispêndio de recursos que visam, por exemplo, atender a critérios de sustentabilidade ou estimular setores específicos da economia. Dessa forma, compreende a relação entre dispêndios e resultados obtidos a partir do viés financeiro, incluindo uma noção expandida dos retornos esperados, como o fomento de mercados regionais, por exemplo.

No que tange à aquisição de gêneros alimentícios para a execução do PNAE, a SEEMG, órgão executor da política de alimentação escolar em Minas Gerais, transfere às unidades escolares, por meio de suas caixas escolares, os recursos financeiros para essa finalidade, descentralizando, assim, a execução dos processos de compras (MINAS GERAIS, 2012).

Dessa forma, considerada a necessidade de que as compras públicas devem

se conformar à eficiência na realização dos gastos públicos, a questão norteadora desta pesquisa consiste na seguinte situação problema: De que modo está sendo realizada a gestão dos processos de compras para a aquisição de gêneros alimentícios, em atendimento ao PNAE, no Estado de Minas Gerais?

Para responder essa questão, o objetivo geral proposto para este trabalho consiste em analisar os processos de compras de gêneros alimentícios, para o atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a partir do modelo de gestão do processo de compra adotado pelo Estado de Minas Gerais.

Partindo desse propósito, é preciso compreender o desenho institucional do PNAE e o seu funcionamento, para, em sequência, se verificar como o programa é implementado no Estado de Minas Gerais e, por conseguinte, a partir do recorte territorial adotado para esta pesquisa, como ocorrem, no âmbito das caixas escolares, as compras destinadas à aquisição dos gêneros alimentícios destinados à preparação das refeições a serem servidas nas escolas.

Assim, este capítulo se estrutura em três partes. A primeira tem por escopo apresentar o PNAE, mostrando um breve histórico de sua origem e evolução política, bem como os institutos legais que o respaldaram no decorrer de sua trajetória, além de descrever a sua atual organização e os aspectos de sua operacionalização. Na segunda parte, aborda-se a forma de implementação do programa na rede estadual de educação de Minas Gerais, com ênfase em sua dimensão operacional financeira, apresentando-se os três níveis de gestão envolvidos na execução do PNAE no âmbito da rede escolar mineira e trazendo-se os aspectos que evidenciam a situação problema norteadora desta pesquisa. A terceira parte destina-se à apresentação dos elementos de pesquisa selecionados para a pesquisa, delineando-se as características da SRE Metropolitana A e das escolas situadas em Belo Horizonte - MG como unidades de análise desta pesquisa.

1.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar

Para compreensão do desenho operacional do PNAE, é importante entender os aspectos que o conformam. Para esse propósito, adiante serão abordados os seguintes assuntos: apresentação do programa, delineando-se o contexto histórico e os marcos legais da política de alimentação escolar no Brasil, e sua configuração atual; os seus aspectos de funcionamento e operacionalização, especialmente

quanto às aquisições de gêneros alimentícios para a sua execução e às peculiaridades da aquisição de produtos da agricultura familiar.

1.1.1 Aspectos históricos, marcos legais e panorama atual do PNAE

A origem do PNAE remonta ao início da década de 1940 (FNDE, 2017a). Nessa época, o Instituto de Nutrição já defendia a ideia de que caberia ao governo federal disponibilizar alimentos aos alunos. No entanto, por falta de recursos financeiros, não foi possível implementar a política de alimentação escolar (FNDE, 2017a). Apenas na década seguinte, quando foi elaborado o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, conhecido como Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil, o programa se estruturou em âmbito nacional (FNDE, 2017a).

Assim, a sistematização do programa de política alimentar remonta ao início da segunda metade do século XX. O Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), vinculada ao Ministério da Educação. A CME passou a se denominar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), mediante a edição do Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956, para a abrangência do atendimento da política de alimentação escolar em âmbito Nacional (FNDE, 2017a).

Com a edição do Decreto nº 56.866, de 20 de setembro de 1965, a denominação da CNME foi alterada para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Nessa ocasião, surgiram programas de ajuda americana, como Alimentos para a Paz, Programa de Alimentos para o Desenvolvimento e Programa Mundial de Alimentos (FNDE, 2017a).

Sendo assim, no início, o programa tinha o objetivo de minimizar a deficiência nutricional de alunos carentes no país, por meio de uma ação mais focalizada, estendendo-se ao longo do tempo para maior abrangência nacional (BELIK; CHAIM, 2009, p. 2). Apenas em 1979 o programa passou a ser designado por Programa de Alimentação Escolar, uma vez que desde 1976, ainda que financiado pelo Ministério da Educação, sob a gerência da CNAE, era parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (FNDE, 2017a).

A Constituição Federativa da República do Brasil consolidou o processo de descentralização política no país, elevando os municípios à categoria de ente federativo autônomo (BRASIL, 1988). Com a Constituição Federal de 1988, passou-

se a assegurar o direito à alimentação escolar por meio de programa suplementar de alimentação a todos os alunos do ensino fundamental, a ser oferecido pelas três esferas do governo (FNDE, 2017a).

No entanto, até 1993, a execução do programa foi realizada de forma centralizada, de modo que o planejamento dos cardápios, a aquisição dos gêneros alimentícios mediante processo licitatório e a distribuição dos alimentos em todo o território nacional era realizado pelo órgão gerenciador do programa (FNDE, 2017a). Em 1994, por meio da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, adotou-se a descentralização do programa por meio da instituição de convênios estabelecidos pela Fundação de Assistência aos Estudantes (FAE) com estados e municípios para o repasse dos recursos financeiros.

Para tanto, condicionou-se essa sistemática à criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) pelos estados e municípios. Cada ente federado ficou responsável por criar o seu conselho, com a função de fiscalização e controle da utilização dos recursos financeiros disponibilizados para a alimentação escolar, além de acompanhar a elaboração dos cardápios (BELIK; CHAIM, 2009, p. 3).

Buscando proporcionar a equidade educacional, a Lei nº 11.947/2009 é considerada um marco legal que trouxe significativos avanços para o PNAE (FNDE, 2017a). Essa lei determinou a abrangência de cobertura do programa aos alunos da Educação Básica da rede pública de ensino, estendendo-o aos discentes de entidades filantrópicas e escolas comunitárias, conveniadas aos entes federados (BRASIL, 2009). Logo, são beneficiados pelo programa os alunos matriculados na educação infantil, em creches e pré-escolas, no Ensino Fundamental, no Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos da rede pública do Distrito Federal, Estados e Municípios (BRASIL, 2009).

É importante ressaltar a dimensão educacional do programa (BRASIL, 2009). O PNAE serve como instrumento de incentivo à promoção de boas práticas alimentares, o que possibilita aos alunos seguirem com bons hábitos na vida adulta. Por esse motivo, um dos pilares da política alimentar é a promoção de ações educacionais, que são de responsabilidade do ente público educacional (FNDE, 2013).

O PNAE, popularmente conhecido como merenda escolar⁷, é viabilizado por

⁷ De acordo com Castro e Carvalho (2009, p. 6), o termo “merenda escolar” tem sido substituído por “alimentação escolar”, em razão de que o primeiro leva à ideia de refeição leve, rápida e reduzida,

meio da transferência pela União, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para que promovam a execução do programa. O gerenciamento do repasse financeiro aos entes políticos é realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O valor repassado pela União a estados e municípios, por dia letivo para cada aluno, é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino (FNDE, 2013). Na seção seguinte serão mencionados os valores atualmente estabelecidos para o repasse pelo FNDE relativos a cada etapa e modalidade de ensino.

O caráter suplementar do PNAE deve-se ao disposto no art. 208, nos incisos I e VIII, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Determina-se ao Estado (União, estados, distrito federal e municípios) o dever de garantir a educação básica obrigatória e de forma gratuita, em todas as suas etapas, inclusive aos que não tiveram acesso a ela em idade própria. Desse modo, deve-se proporcionar o atendimento ao educando por meio de programas suplementares educacionais, inclusive quanto à alimentação, dentre outros. O art. 211 do texto constitucional, por sua vez, vem corroborar o caráter suplementar do PNAE, ao estabelecer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988).

Os dados divulgados pelo FNDE revelam a ampliação do atendimento ao número de alunos beneficiados pela política de alimentação escolar, principalmente nos últimos anos, de acordo com a Tabela 1:

Tabela 1 - Dados físicos e financeiros do PNAE

Ano	Recursos financeiros (em bilhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
2015	3,759	41,5
2014	3,693	42,2
2013	3,542	43,3
2012	3,306	43,1
2011	3,051	44,4
2010	3,034	45,6
2009	2,013	47 *

que não atende às exigências nutricionais, provocando divergências na literatura especializada. O segundo termo, por sua vez, apresenta definição mais próxima de refeição que deve atender aos padrões nutricionais mínimos exigidos, de caráter mais completo, ultrapassando a ideia de lanche reduzido. O termo alimentação escolar remete à finalidade de oferecer ao aluno uma refeição adequada, de acordo com a faixa etária, condições de saúde e horário das refeições durante o período em que estiver na escola. Portanto, neste trabalho, optou-se por se utilizar o termo “alimentação escolar”, de acordo com a literatura mais recente, como a terminologia adequada à finalidade do PNAE.

2008	1,490	34,6
2007	1,520	35,7
2006	1,500	36,3
2005	1,266	36,4
2004	1,025	37,8
2003	0,954	37,3
2002	0,848	36,9
2001	0,920	37,1
2000	0,901	37,1
1999	0,871	36,9
1998	0,785	35,3
1977	0,673	35,1
1996	0,454	30,5
1995	0,590	33,2

* Neste ano foi iniciado o atendimento aos alunos participantes do Programa Mais Educação, que foram incorporados ao quantitativo de matrículas, fato que não ocorreu nos anos subsequentes.

Fonte: FNDE, 2017c.

Os dados apresentados pelo FNDE demonstram que entre 1995 e 2005 a ampliação do número de alunos atendidos variou em torno de 9,638%, ao passo que na década seguinte, compreendida entre 2005 e 2015, o percentual de aumento quanto ao número de alunos atendidos foi ampliado em cerca de 14,325%. Observa-se, portanto, um aumento gradual e considerável do número de alunos beneficiados, o que reforça a importância da dimensão social da política pública de alimentação escolar.

Nesta seção, fez-se uma breve explanação sobre o histórico do PNAE, atrelando-o aos principais instrumentos legais que o respaldaram no transcurso do tempo, para melhor compreensão do contexto sócio-político de suas origens. Além disso, apresentou-se o panorama de sua configuração atual, mostrando seus objetivos e finalidade, além da dimensão de seu caráter universal.

Na seção seguinte, busca-se delimitar a forma de organização e funcionamento do programa para o implemento dessa política social, abordando-se as peculiaridades dos processos para a aquisição dos gêneros alimentícios destinados à operação do programa.

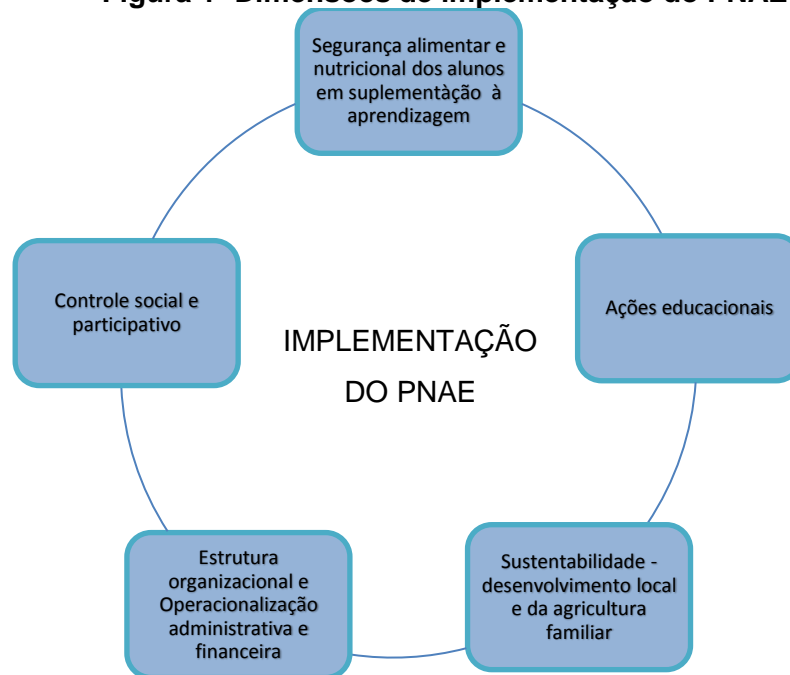
1.1.2 Organização e funcionamento do PNAE

A organização e o funcionamento do PNAE são regidos pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, regulamentada pela Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. As diretrizes do PNAE se constituem em princípios orientadores de

sua estruturação e funcionamento. Conforme o art. 2º da Lei nº 11.947/2009, essas diretrizes foram estabelecidas em torno de alguns eixos basilares sob os quais a política alimentar se assenta: o direito dos alunos à alimentação saudável e adequada com vista a garantir a segurança alimentar e nutricional; a dimensão educacional do programa; a gestão participativa por meio do controle social; o fomento ao desenvolvimento sustentável; a equidade educacional entre os alunos, principalmente em suporte aos menos favorecidos sob o aspecto econômico-social (BRASIL, 2009).

Dessa forma, a política de alimentação escolar estrutura-se em dimensões que se complementam entre si, corroborando a efetivação do direito à alimentação na escola. Essas dimensões podem ser representadas pela Figura 1:

Figura 1- Dimensões de implementação do PNAE



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de BRASIL (2009).

Sendo assim, as dimensões do PNAE requerem uma gestão multifacetada, evidenciando a necessidade de diversas frentes de atuação para a implementação do programa. Cada um desses eixos reflete o encadeamento de ações e procedimentos que, em conjunto, devem caminhar no sentido de buscar, de forma eficiente, a conferir a efetividade ao direito à alimentação escolar.

Segundo Stolarski e Castro (2007), a gestão do PNAE é complexa por se tratar de um programa abrangente, de nível nacional, considerada a diversidade que

é uma característica marcante em nosso país. As distintas características econômicas, sociais, de infraestrutura, clientela e hábitos alimentares regionais e locais tornam a operacionalização do programa uma tarefa grandiosa, o que demanda o envolvimento de vários atores (STOLARSKI; CASTRO, 2007).

Dessa forma, para viabilizar a execução desta política pública, diversos segmentos institucionais e sociais têm participação de forma ativa nesse processo (FNDE, 2017b). Na gestão operacional, envolvem-se os três entes federativos, União, estados, Distrito Federal e municípios, além das unidades escolares responsáveis tanto pela disponibilização direta aos alunos da oferta de alimentos quanto de ações pedagógicas voltadas ao aprendizado sobre alimentação saudável. Desse modo, a União, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), realiza o repasse de recursos financeiros aos Estados e municípios, sendo esses considerados Entidades Executoras (EEx.) do programa, ao passo que as escolas são denominadas Unidades Executoras (UEx.) (FNDE, 2013).

O repasse de recursos financeiros pelo FNDE às EEx. dá-se de forma automática, em até dez parcelas anuais, de fevereiro a novembro, dispensando-se instrumento jurídico para o ajuste (FNDE, 2013). O montante de recursos a ser repassado anualmente a cada EEx. é calculado com base na soma dos valores a serem repassados em atendimento a cada aluno cadastrado no Censo Educacional referente ao ano anterior ao exercício de atendimento e é calculado pela seguinte fórmula, de acordo com o que dispõe o inciso I do art. 38 da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013 (FNDE, 2013):

$$VT = A \times D \times C$$

Sendo:

VT = Valor a ser transferido;

A = Número de alunos;

D = Número de dias de atendimento;

C = Valor per capita para a aquisição de gêneros para o alunado. (FNDE, 2013)

Os valores tomados como base para o repasse às EEx. pelo FNDE encontram-se estipulados no art. 38, inc. II, da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013 e foram, neste ano, reajustados pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 01, de 8 de fevereiro de 2017 (FNDE, 2017d). Seguem-se os valores (Tabela 2) que vigoraram

para o ano de atendimento de 2016 e os valores reajustados para 2017:

Tabela 2 - Valores *per capita* / aluno para repasse pelo FNDE às EEx. nos anos de atendimento 2016 e 2017

Etapa/Modalidade de ensino	2016	2017
Creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos	R\$ 1,00	R\$1,07
Pré-escola (exceto alunos matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos)	R\$ 0,50	R\$ 0,53
Ensino fundamental e Ensino médio	R\$ 0,30	R\$ 0,36
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	R\$ 0,30	R\$ 0,32
Educação de Jovens e Adultos Semipresencial	R\$0,06	R\$0,06
Educação básica em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos	R\$ 0,60	R\$ 0,64
Escolas de Tempo Integral, com permanência mínima de 7h (sete horas) na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do INEP/MEC	R\$ 1,00	R\$1,07
Atendimento Especial Educacional, em contraturno	R\$0,50	R\$0,53
Programa Mais Educação	R\$0,90	-
Programa Novo Mais Educação	-	R\$1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	R\$2,00	R\$ 2,00

Fonte: Adaptado pela autora de FNDE, 2013 e de FNDE, 2017d.

Com base nesses valores de repasse, podemos entender o cálculo utilizado pelo FNDE para a transferência de recursos financeiros às EEx.. O Censo Escolar do ano anterior ao do exercício de atendimento fornece o número total de alunos, por seguimento educacional, abrangendo a soma de todos alunos matriculados na educação básica, incluindo-se os da rede pública educacional e os das escolas filantrópicas e de entidades assistenciais conveniadas com o poder público.

Dessa forma, o cálculo é composto pelo número de alunos, sendo contabilizado a partir de cada unidade escolar, levando-se em conta a etapa e a modalidade de ensino atendidas por escola. Pode-se exemplificar esse cálculo com base em uma suposta escola fictícia, conforme a Tabela 3:

Tabela 3 - Exemplo de repasse de valores pelo FNDE para o PNAE com base em uma escola fictícia

Etapa / Modalidade de ensino	Número de alunos (A)	Número de dias de atendimento (D)	Valor per capita / aluno / dia (C)	Valor por Etapa / Modalidade	Valor a ser transferido (VT):
Ensino fundamental	98	200	R\$ 0,36	R\$ 7.056,00	R\$ 17.582,00
Ensino médio	75	200	R\$ 0,36	R\$ 5.400,00	

Tabela 3 - Exemplo de repasse de valores pelo FNDE para o PNAE com base em uma escola fictícia

Etapa / Modalidade de ensino	Número de alunos (A)	Número de dias de atendimento (D)	Valor per capita / aluno / dia (C)	Valor por Etapa / Modalidade	Valor a ser transferido (VT):
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	42	200	R\$ 0,32	R\$ 2.688,00	R\$ 17.582,00
Atendimento Especial Educacional, em contraturno	23	200	R\$ 0,53	R\$ 2.438,00	

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de FNDE, 2017d.

O valor total referente à escola fictícia em questão foi estipulado com base no número de seus alunos, consideradas as modalidades e etapas de ensino constantes no cadastro do Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento. Esse valor total, no montante de R\$17.582,00 (dezesete mil, quinhentos e oitenta e dois reais), será transferido à EEx. à qual se vincula a escola. No entanto, isso não significa, necessariamente, que tal valor recebido pela EEx. será por ela repassado à unidade escolar.

A EEx., de forma discricionária, estabelece a forma de operacionalização do programa no âmbito de sua atuação, podendo ou não repassar os recursos recebidos do FNDE às UEx.. Caso haja alterações no número de matrículas no ano de atendimento do programa, superando o número de alunos em relação ao constante no Censo Escolar do ano anterior, a EEx. deverá fazer os ajustes financeiros para possibilitar atendimento de todos os alunos matriculados (FNDE, 2013).

É permitido ao estado delegar responsabilidade aos municípios, mediante a anuência destes, para que atendam, quanto ao PNAE, os alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nos espaços geográficos compreendidos nas respectivas áreas municipais (FNDE, 2013). Essa transferência de responsabilidade do nível estadual para o municipal é denominada delegação de rede, conforme estabelecido no art. 6º da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013. Havendo delegação, o estado autoriza expressamente ao FNDE o repasse direto da correspondente parcela de recursos financeiros ao município, para que este oferte a alimentação nas escolas da rede estadual sediadas em sua abrangência geográfica.

Nesse caso, o estado continuará, por meio de sua Secretaria de Estado de Educação, incumbido das ações de educação alimentar e nutricional. Deverá responsabilizar-se pela estrutura física das escolas, pelos recursos humanos da unidade de alimentação escolar e por assegurar que a oferta da alimentação nas escolas se dê em conformidade com as necessidades nutricionais dos alunos. Ademais, deverá complementar a aquisição de gêneros alimentícios com recursos financeiros próprios, caso necessário (FNDE, 2013).

O profissional nutricionista é o responsável técnico pela execução do PNAE. O art. 12 da Resolução/CD/FNDE nº26/2013 determina que a coordenação das ações de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos entes federados e das escolas federais, será realizada por nutricionista habilitado, que assume a responsabilidade técnica do programa (FNDE, 2013). O § 2º do art. 12 desta resolução estabelece a responsabilidade da EEx. de oferecer as condições suficientes e adequadas de trabalho para o profissional, referindo-se aos parâmetros numéricos mínimos de referência de nutricionistas por escolares, conforme determinado pelo Conselho Federal de Nutrição (CFN) (FNDE, 2013). De acordo com Ribeiro dos Santos et al. (2016, p. 316):

Viabilizar o quadro técnico adequado e as condições de trabalho dignas aos nutricionistas é uma responsabilidade da entidade executora, o que na prática, nem sempre é respeitada. Normalmente, este quadro necessário para desenvolver as atribuições e assumir as responsabilidades legais e técnicas não é respeitado pela maioria das secretarias municipais e estaduais de educação. Este é um dos principais obstáculos para a adequada execução do PNAE e, conseqüente, boa prestação de serviços à comunidade escolar (SANTOS, 2016, p.316).

Em cumprimento à determinação do art. 12 da Resolução/CD/FNDE nº 26/2009 (FNDE, 2009), estados e municípios podem atuar em regime de colaboração para promoverem o atendimento aos parâmetros numéricos de nutricionistas a compor o Quadro Técnico (QT), além do Responsável Técnico (RT). Segundo o art. 10 da Resolução CFN nº 465 (CFN, 2010), de 23 de agosto de 2010, para a educação básica, deverão ser observados os parâmetros numéricos por entidade executora, conforme demonstrado na Tabela 4:

Tabela 4 - Número de nutricionistas para atendimento do PNAE por quantidade de alunos

Nº de alunos	Nº Nutricionistas	Carga horária técnica mínima semanal recomendada
Até 500	1 RT	30 horas
501 a 1.000	1 RT + 1 QT	30 horas
1001 a 2500	1 RT + 2 QT	30 horas
2.501 a 5.000	1 RT + 3 QT	30 horas
Acima de 5.000	1 RT + 3 QT E + 01 QT a cada fração de 2.500 alunos	30 horas

Fonte: CFN, 2010.

No caso de a etapa da educação básica a ser atendida ser a educação infantil, em creche e pré-escola, além dos parâmetros numéricos a serem observados em consonância com o disposto na tabela 4, é necessário um nutricionista, com carga horária técnica mínima semanal recomendada de trinta horas, para cada quinhentos alunos ou fração correspondente (CFN, 2010).

As competências básicas dos nutricionistas responsáveis pela alimentação escolar encontram-se dispostas no §1º do art. 12 da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013, sendo de sua responsabilidade: realizar o diagnóstico e o acompanhamento do estado nutricional dos estudantes; planejar, elaborar, acompanhar e avaliar o cardápio da alimentação escolar de acordo com a cultura alimentar, o perfil epidemiológico da população atendida e a vocação agrícola da região, acompanhando desde a aquisição dos gêneros alimentícios, o preparo, a distribuição até o consumo das refeições pelos escolares; e, ainda, coordenar e realizar, em conjunto com a direção e com a coordenação pedagógica da escola, ações de educação alimentar e nutricional (FNDE, 2013).

O PNAE é, portanto, organizado com base na atuação colaborativa entre os entes federados e tem como base dorsal a descentralização dos recursos públicos advindos do FNDE às EEx., estados e municípios, que devem obrigatoriamente ser dotados de Conselhos de Alimentação Escolar para a fiscalização das ações realizadas por aqueles, como forma de assegurar o acompanhamento da sociedade para garantir a regularidade da execução do programa. Conforme pontuam Belik e Chaim (2009, p. 2):

A administração da alimentação escolar de forma descentralizada permitiu racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos, além de viabilizar o oferecimento de uma alimentação escolar condizente com os hábitos da população nas diferentes localidades do País. As compras

institucionais descentralizadas também abriram a possibilidade de inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local nesse mercado institucional. E a criação dos CAE por sua vez possibilitou aos membros da comunidade escolar uma maior proximidade em relação à gestão do PNAE (BELIK E CHAIM, 2009, p.2).

A descentralização de políticas públicas e de suas correlatas atividades administrativas favorece a eficiência de sua execução. Por outro lado, faz-se acompanhar de uma maior necessidade de controle e fiscalização por parte da Administração Pública. Quanto ao PNAE, na esfera federal, o controle interno e a fiscalização são realizados pelo FNDE e pela Controladoria Geral de União (CGU), órgão de controle interno do Poder Executivo (FNDE, 2017b).

De acordo com o art. 48 da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013, cabe ao FNDE a cada exercício financeiro, promover a auditoria da gestão e da aplicação dos recursos financeiros destinados ao PNAE nos estados, Distrito Federal e municípios. Para tanto, faz uso de sistema de amostragem, podendo requisitar documentos, promover fiscalização ou delegar esta competência a outro órgão ou entidade (FNDE, 2013).

O programa também se submete ao controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Ministério Público (MP) (FNDE, 2017b). Os entes federados estaduais e municipais responsáveis pelos sistemas de ensino também são responsáveis por fiscalizar a execução do programa no âmbito de sua atuação, mediante a realização de auditorias e análise de processos que originarem as prestações de contas (FNDE, 2013).

O controle social do programa é exercido pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão colegiado permanente, de caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito de cada ente federado. Assim, estados e municípios têm, por determinação legal, a obrigação de instituir em suas respectivas atuações, estadual ou municipal, o CAE. Os membros do CAE terão mandato de quatro anos (FNDE, 2013).

O CAE deve ser composto por um representante indicado pelo Poder Executivo; dois representantes dentre as entidades de docentes, discentes ou trabalhadores na área de educação, a serem indicados pelo respectivo órgão de classe, de modo que um destes seja representado por docentes e que dos discentes só poderão ser indicados e eleitos os maiores de 18 anos ou emancipados; dois representantes de pais de alunos, a serem indicados pelos Conselhos Escolares,

Associações de Pais e Mestres ou entidades similares; dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para esse fim (FNDE, 2013).

Conforme estabelecido na Lei nº 11.947/2009, são competências do CAE: acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes da alimentação escolar, bem como fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar, além de receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do programa (BRASIL, 2009).

A atuação do CAE é indispensável para o controle do programa, permitindo-se ao FNDE suspender os repasses de recursos financeiros do PNAE se os entes federativos não constituírem o respectivo conselho ou se não efetuarem os ajustes necessários para o seu pleno funcionamento. Também é condição para a suspensão pelo FNDE dos recursos destinados ao programa a ausência de prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos para a execução do PNAE pelos entes federativos (BRASIL, 2009).

No que tange à gestão das aquisições de gêneros alimentícios necessárias à efetivação do programa, há algumas peculiaridades quanto às compras públicas. As entidades executoras, Estados e municípios, de forma discricionária, utilizando critérios de sua conveniência, determinam a forma a ser utilizada para gerir os recursos destinados à alimentação escolar.

O Brasil possui imensa extensão territorial, o que dificulta eleger a melhor forma de gestão do PNAE a ser aplicada em determinada região, município ou estado, conforme aponta Ribeiro dos Santos *et al.* (2016). Logo, cada ente federado utiliza o tipo de gestão mais adequado à sua realidade, mas cabe à comunidade escolar conhecer e analisar as formas de gestão do PNAE, para que possam participar da gestão pública do programa no que tange à escolha da forma mais adequada a sua região ou local (RIBEIRO DOS SANTOS *et al.*, 2016).

As formas pelas quais Estados e municípios gerenciam os recursos financeiros destinados à alimentação escolar encerram-se, basicamente, em quatro modelos que se relacionam à gestão dos processos de compras adotados: modelo centralizado, modelo descentralizado, modelo terceirizado e modelo misto, também designado por semi-descentralizado (STORLARSKI e CASTRO, 2007).

Na centralização, a execução financeira do programa é gerida pela EEx., que

se responsabiliza por realizar os processos de compras. Já no modelo de escolarização, os recursos financeiros são transferidos pela EEx. às UEx., unidades executoras escolares. Nesse caso, os procedimentos para aquisição dos gêneros alimentícios destinados ao programa são geridos no âmbito escolar.

A terceirização, por sua vez, consiste na contratação do fornecimento de alimentação escolar, mediante a entrega das refeições já prontas, preparadas por empresa especializada. E, por último, a forma mista engloba a combinação de ao menos duas ou todas essas modalidades. No capítulo 2 será realizada uma abordagem detalhada sobre os modelos apresentados.

Ressalta-se que, independente da forma de gestão adotada, os recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE deverão ser utilizados exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios, priorizando-se os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, a serem adquiridos, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas (BRASIL, 2013).

A aquisição desses produtos deverá estar de acordo com o cardápio planejado pelo nutricionista, em consonância com a determinação contida no art. 19 da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013 (FNDE, 2013). Itens ou serviços, com exceção dos gêneros alimentícios, necessários à execução do PNAE, como equipamentos ou utensílios de cozinha, deverão ter sua aquisição desvinculada do processo de compra do PNAE (FNDE/2013).

Independentemente, ainda, do modelo de gestão escolhido pela EEx., a aquisição dos gêneros alimentícios para a consecução PNAE deverá ocorrer por meio de processos de licitação pública, em observação à Lei nº 8.666/93, ou da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Permite-se a dispensa do procedimento licitatório, nos casos de aquisições realizadas diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações (FNDE, 2013).

Segundo Saraiva *et al.* (2013), um dos grandes avanços da Lei nº11.947/2009, além da universalização do programa, refere-se à determinação de obrigatoriedade de que trinta por cento do total de recursos repassados pelo FNDE às EEx. deverão ser destinados às aquisições de alimentos, preferencialmente orgânicos, produzidos pela agricultura familiar local, regional ou nacional, com a priorização dos assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas.

Na Seção II do Capítulo VI da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013, foram

estabelecidas regras específicas para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações. Somente é permitida a dispensa da aquisição proveniente da agricultura familiar, no montante de trinta por cento estabelecidos, caso se comprove, mediante prestação de contas, a ocorrência de alguma das circunstâncias seguintes: impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, desde que respeitada a sazonalidade dos produtos; e condições higiênico-sanitárias inadequadas (FNDE, 2013).

No caso de a EEx. adotar o modelo de gestão escolarizado, em que as compras dos alimentos são realizadas pelas UEx. no âmbito das escolas, mantém-se a exigência de aquisição dos produtos provenientes da agricultura familiar no percentual de trinta por cento dos valores originários do repasse do FNDE. Também ficam mantidas, no modelo escolarizado das aquisições, as hipóteses para a admissibilidade de sua dispensa (FNDE, 2013).

De acordo com Triches e Schneider (2010), o apoio aos agricultores estimula a produção de alimentos sustentáveis, sendo essencial à capacidade de geração de ocupação e renda e por proporcionar a maior diversidade, ofertando alimentos de qualidade. Além disso, essa particularidade quanto à agricultura familiar favorece a conexão entre consumidores e produtores no nível local, conforme defendem Triches e Schneider (2010):

Essa política acaba por realimentar esse mercado, na medida em que constrói paladares para alimentos produzidos localmente, por terem eles características exclusivas e/ou apreciadas pelos futuros consumidores. Nessa direção, torna-se importante destacar as contribuições dessa prática na construção de mercados para agricultores familiares locais e suas consequências, das quais citam-se as principais: a escolha por formas de plantio e produção diferenciados como os alimentos orgânicos e tradicionais, levando à promoção dessas estratégias; o incentivo à organização, à cooperação e à formalização; e a garantia da venda dos gêneros produzidos, com o aumento da renda e, provavelmente, diminuição do êxodo rural (TRICHES E SCHNEIDER, 2010, p.12).

No entanto, as regras dispostas para a aquisição dos produtos da agricultura familiar são complexas, tendo a Resolução/CD/FNDE nº 26/2013 estabelecido ordens de prioridade para as vendas. Os processos de compras desses produtos são feitos por meio de chamadas públicas, mediante dispensa de licitação, na condição de que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local e que os produtos atendam às exigências de controle de qualidade (FNDE, 2013).

Os projetos de vendas devem ser propostos pelos agricultores, que se dividem em grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado e grupo de propostas do país (FNDE, 2013). Entre esses grupos de projetos, estabelece-se a seguinte ordem de prioridades: o grupo de fornecedores locais tem prioridade sobre os demais grupos; o grupo dos fornecedores do território rural tem prioridade sobre o do estado e do país; o grupo do estado possui prioridade sobre o grupo de projetos do país (FNDE, 2013). Há, ainda, uma segunda ordem de prioridade a ser observada em cada grupo de projetos, conforme estabelecido pelo FNDE (2013, s.p.):

- I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes; *(Acréscitado pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)*
- II - os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003; *(Acréscitado pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)*
- III - os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física); *Acréscitado pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC).*

Ademais, a documentação exigida para a habilitação dos projetos de venda é diferenciada para cada tipo de proponente da agricultura familiar (FNDE, 2013). A hierarquização entre os grupos de projetos e no nível interno de cada um deles torna o procedimento complexo e burocrático, sendo necessário conhecer detalhadamente as regras e os documentos probatórios das condições e peculiaridades de cada grupo e de cada categoria dentro dos grupos.

Quando o valor total de repasse do FNDE para execução do PNAE for superior a R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) por ano, a EEx. poderá fazer opção por aceitar somente propostas de organizações com DAP Jurídica. Contudo, essa condição deverá estar expressa no instrumento convocatório da chamada pública (FNDE, 2013).

As chamadas públicas devem ter os seus editais publicados em jornal de circulação local e na forma de mural em local público de ampla circulação. A EEx. ou UEx deverá também divulgá-los em meio eletrônico, na sua página de internet e, caso necessário, em rádios locais. Se possível, havendo organizações locais da agricultura familiar e para entidades de assistência técnica e extensão rural do

município ou do estado, deve-se divulgar a elas também. Sendo necessário, deve-se publicar, ainda, em jornal de circulação regional, estadual ou nacional. Os editais deverão permanecer em aberto para o recebimento de projetos por um período mínimo de vinte dias (FNDE, 2013).

Os preços de aquisição a serem pagos ao agricultor familiar, empreendedor familiar rural e/ou suas organizações pela venda do gênero alimentício deverão constar no edital da chamada pública. Os valores correspondentes ao preço de aquisição serão estabelecidos pela EEx., com base na realização de pesquisa de preços de mercado, com base na definição do preço médio, a partir da verificação de, no mínimo, três mercados em âmbito local. Deve-se priorizar na pesquisa a feira do agricultor familiar, quando houver. Para a determinação do preço de aquisição, serão acrescidos ao preço médio os insumos exigidos no edital de chamada pública, relacionados a despesas como frete, embalagens, encargos ou outros necessários para o fornecimento do produto (FNDE, 2013).

Em determinados casos, poderá ocorrer a impossibilidade de se realizar a pesquisa em âmbito local, quando, por exemplo, não há o número mínimo de fornecedores. Desse modo, a pesquisa deverá ser realizada ou complementada em âmbito territorial, estadual ou nacional, nessa ordem. Ademais, poderá ocorrer a impossibilidade de obtenção de preços de produtos agroecológicos ou orgânicos. Nesse caso, poderá ser acrescido aos preços desses produtos o correspondente a até 30% (trinta por cento) em relação aos preços determinados para produtos convencionais, conforme Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 (FNDE, 2013).

Os proponentes cujos projetos forem habilitados integrarão uma relação que deverá ser apresentada em sessão pública, com o devido registro em ata, quando findar o prazo de apresentação dos projetos. Os contratos para a aquisição de produtos da agricultura familiar serão originários dos projetos de venda selecionados e neles deverão constar os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, como disposto nas condições estipuladas na chamada pública (FNDE, 2013).

Além do complexo trâmite processual que envolve a aquisição de produtos da agricultura familiar, há limites estabelecidos no que tange aos valores máximos de venda que devem ser respeitados pelos indivíduos ou grupos de fornecedores. Esses limites de vendas estão condicionados ao período anual para cada entidade executora, que fica responsável pela sua fiscalização. Os limites de vendas foram sistematizados no Quadro 1:

Quadro 1: - Limites de venda da agricultura familiar

Tipo de fornecedor	Critério	Valor máximo de venda
Fornecedores individuais e grupos informais	Por DAP Familiar/ano/EEEx, nos contratos individuais.	R\$ 20.000,00
Grupos formais	Por número de agricultores familiares, munidos de DAP Familiar, inscritos na DAP Jurídica, multiplicado pelo limite individual de comercialização	Nº de agricultores familiares (inscritos na DAP jurídica) x R\$ 20.000,00

Fonte: Adaptado de FNDE (2013).

Todas essas regras fazem com que o procedimento para a aquisição de produtos da agricultura familiar seja complexo, embora elas se façam necessárias para assegurar o caráter de sustentabilidade que caracteriza o programa. Assim, é preciso que a entidade ou instituição compradora conte com profissionais capacitados para lidar com as questões relacionadas às aquisições desses gêneros alimentícios.

Na seção seguinte são abordados os aspectos de implementação do PNAE no Estado de Minas Gérias, conforme a gestão escolarizada adotada pela SEEMG.

1.2 A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no estado de Minas Gerais

O volume de recursos que anualmente é repassado pelo FNDE à SEEMG para a consecução do PNAE é expressivo. Em 2015 e 2016, o FNDE repassou à SEEMG os montantes respectivos de R\$143.460.230,00 e de R\$148.824.774,40⁸. Esses montantes constam nos documentos de Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do programa relativos a esses anos que são elaborados anualmente pela Diretoria de Prestação de Contas (DPCO) da SEEMG.

Para melhor entender a implementação e a execução do PNAE em Minas Gerais, é necessário conhecer a rede estadual de educação desse estado, além de saber quem são os principais atores e seus respectivos papéis nesse

⁸ Para apuração desses valores são utilizados como base de cálculo os depósitos constantes em extratos bancários da conta corrente nº 8110-0, agência nº 1615-2, do Banco do Brasil, que se destina exclusivamente ao recebimento e às transferências de recursos financeiros relacionados ao financiamento do PNAE.

empreendimento. Para tanto, deve-se verificar a forma pela qual se organiza e se estrutura a SEEMG, as principais unidades administrativas e demais partícipes envolvidos na execução da política de alimentação escolar na rede estadual de educação.

1.2.1 A estrutura da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais

A Constituição do Estado de Minas Gerais estabelece no art. 2º, inc. VII, o objetivo prioritário do estado de garantir a educação. Segundo o art. 10 da Constituição Estadual, competem ao Estado difundir a educação, a cultura, o desporto, a ciência e a tecnologia, além da seguridade social, bem como legislar concorrentemente com a União em matéria de educação, cultura, ensino e desporto. Por conseguinte, o art. 11 da Constituição Estadual prevê a responsabilidade compartilhada do Estado de, ao lado da União e municípios, proporcionar os meios de acesso à educação, à cultura e à ciência (MINAS GERAIS, 1989).

Sendo assim, em regime de colaboração, devem os entes federados organizar um sistema educacional capaz de garantir o direito à educação. Nesse sentido, Dourado (2013, p. 763) esclarece:

A Constituição Federal (CF) de 1988 sinaliza novas diretrizes para os direitos sociais no país, tendo por eixo um novo pacto federativo. Ela estruturou a lógica política que sinaliza para a autonomia e o regime de colaboração, a ser regulamentado entre os entes federados: União, estados, Distrito Federal e municípios (DOURADO, 2013, p.763).

E educação é, portanto, um dos direitos fundamentais, dentre outros, cujo implemento deve ser garantido pelo poder público. Para atender o interesse público, o Estado estrutura-se de forma orgânica, desconcentrando-se⁹ em suas áreas de atuação, de modo a distribuí-las por órgãos com competências específicas para as distintas finalidades. Nesse passo, cabe à SEEMG realizar as atividades estatais necessárias para garantir o acesso ao direito à educação no âmbito de Minas Gerais.

⁹ Segundo Carvalho Filho (2005), a organização administrativa resulta de um conjunto de normas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e controle dos órgãos e pessoas no exercício da função administrativa. Assim, a desconcentração consiste no desmembramento interno nos órgãos para propiciar a melhoria na sua organização estrutural (CARVALHO FILHO, 2005, p. 347).

A Lei nº 1.147, de 6 de setembro de 1930 (MINAS GERAIS, 1930), criou a Secretaria de Educação e Saúde e, em 29 de abril de 1946 (MINAS GERAIS, 1946), por meio do Decreto-Lei nº 1.724, este órgão foi desmembrado, dando origem à Secretaria de Educação. A Lei nº 2.610, de 8 de janeiro de 1962 (MINAS GERAIS, 1962), estabeleceu as Delegacias do Ensino, criadas à época como unidades regionais de circunscrição sobre cada região geoeconômica do estado, dando origem à forma de estrutura orgânica regionalizada que se estende pelo Estado.

A estrutura da SEEMG tem sua previsão contida na Lei Estadual nº 22.257, de 27 de julho de 2016. A finalidade do órgão, conforme estabelecido nessa lei, consiste em planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas à garantia e à promoção da educação, com a participação da sociedade, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania e para o trabalho, à redução das desigualdades regionais, à equalização de oportunidades e ao reconhecimento da diversidade cultural (MINAS GERAIS, 2016).

Para o cumprimento de sua finalidade, cabe à SEEMG estabelecer os mecanismos que garantam a qualidade do ensino público. Nesse sentido, cabe-lhe promover as ações de apoio ao aluno. No que tange ao PNAE, é responsabilidade desse órgão coordenar a gestão e a adequação da rede de ensino estadual para prover o aparelhamento e o suprimento das escolas.

O Estado de Minas Gerais possui uma vasta extensão territorial. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abrange uma área de quinhentos e oitenta e seis mil, quinhentos e vinte e um, duzentos e trinta e cinco quilômetros quadrados. É, portanto, um dos maiores estados brasileiros, com oitocentos e cinquenta e três municípios. Sua população estimada atingiu, em 2016, a quantidade de vinte milhões, novecentos e noventa e sete mil, quinhentos e sessenta indivíduos (IBGE, 2017).

Tendo em vista a necessidade de a SEEMG abarcar a rede estadual de educação em uma abrangente área territorial e em um grande número de municípios, para proporcionar o maior atendimento populacional de alunos possível, sua estrutura orgânica compõe-se de forma desconcentrada. Assim, a sua organização administrativa divide-se nos níveis de gestão central e regional.

O Decreto Estadual nº 45.849, de 21 de dezembro de 2011 (MINAS GERAIS,

2011), dispõe sobre a organização da SEEMG¹⁰. A unidade central encontra-se localizada Rodovia Papa João Paulo II, 4.143, Bairro Serra Verde, na Cidade Administrativa – Prédio Minas – 10º e 11º andares, em Belo Horizonte - MG. A gestão regional é realizada por quarenta e sete Superintendências Regionais de Ensino (SREs) que têm por finalidade exercer, no âmbito regional de sua circunscrição, ações de supervisão técnico-pedagógica, de orientação normativa, de cooperação, de articulação e de integração do Estado e Município, em consonância com as diretrizes e políticas educacionais (MINAS GERAIS, 2011). As SREs organizam-se em polos regionais, conforme descrito pelo Quadro 2:

Quadro 2 - Divisão das Superintendências Regionais de Ensino por Polos Regionais

Polos Regionais	Superintendências Regionais de Ensino
Polo Regional Centro	SREs Metropolitanas A, B e C; SRE Conselheiro Lafaiete; SRE Pará de Minas; SRE Ouro Preto; SRE Sete Lagoas; SRE Divinópolis
Polo Regional Sul	SRE Campo Belo; SRE Caxambu; SRE Itajubá; SRE Passos; SRE Varginha; SRE Pouso Alegre; SRE São Sebastião do Paraíso; SRE Poços de Caldas
Polo Regional Mata	SRE Barbacena; SRE Carangola; SRE Juiz de Fora; SRE Ubá; SRE Muriaé; SRE Ponte Nova; SRE São João Del Rei; SRE Leopoldina.
Polo Regional Triângulo	SRE Ituiutaba; SRE Monte Carmelo; SRE Paracatu; SRE Unai; SRE Patrocínio; SRE Uberaba; SRE Uberlândia; SRE Patos de Minas.
Polo Regional Norte	SRE Curvelo; SRE Diamantina; SRE Pirapora; SRE Janaúria; SRE Montes Claros; SRE Janaúba.
Polo Regional Vale do Aço	SRE Almenara; SRE Araçuaí; SRE Caratinga; SRE Coronel Fabriciano; SRE Governador Valadares; SRE Teófilo Otoni; SRE Manhuaçu; SRE Nova; Era SRE Guanhães.

Fonte: Adaptado de Minas Gerais (2017b).

A regionalização da SEEMG, por meio das SREs, possibilita a maior aproximação do estado com as escolas estaduais. Dessa forma, é possível conferir maior eficiência à gestão administrativa e pedagógica, no intento de contribuir para o melhor funcionamento da prestação do serviço educacional. A desconcentração desse órgão é, pois, condição imprescindível para a supervisão, coordenação e

¹⁰ Embora a Lei Estadual nº 22.257/2016 tenha estabelecido a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado, a estrutura organizacional da SEEMG não se encontra suficientemente definida nesse diploma legal. Sendo assim, a estrutura orgânica do órgão atualmente observa a previsão contida no Decreto Estadual nº 45.849/2011, uma vez que não houve a edição de posterior decreto para a regulamentação da lei (MINAS GERAIS, 2011).

execução das ações educacionais.

No que tange ao PNAE, todos os estudantes das escolas estaduais de Minas Gerais são abrangidos pelo programa. No ano de 2015, 2.087.852 (dois milhões, oitenta e sete mil, oitocentos e cinquenta e dois alunos matriculados em 3.655 (três mil, seiscentos e cinquenta e cinco) unidades escolares da rede estadual de ensino de Minas Gerais, em oitocentos e cinquenta e dois municípios mineiros, conforme o Censo Educacional de 2015.

Segundo informações obtidas junto à Diretoria de Informações Educacionais da SEEMG, por meio de e-mail, com base nos dados do Censo Educacional de 2015 constantes do INEP, a rede estadual de educação de Minas Gerais apresentou uma distribuição de matrículas, expressa na Tabela 5, em 852 municípios circunscritos às 47 SREs:

Tabela 5 - Número de alunos matriculados por SRE na rede estadual de educação de Minas Gerais em 2015

SRE	Número de Municípios*	Número de Escolas Estaduais	Número de Matrículas
Almenara	21	69	29.689
Araçuaí	21	102	43.687
Barbacena	24	58	28.878
Campo Belo	12	34	20.006
Carangola	11	33	14.527
Caratinga	24	90	38.868
Caxambu	23	43	20.678
Conselheiro Lafaiete	18	58	28.594
Coronel Fabriciano	11	75	48.951
Curvelo	12	40	18.334
Diamantina	25	120	54.948
Divinópolis	30	131	81.110
Governador Valadares	40	132	68.096
Guanhães	22	74	30.284
Itajubá	21	45	25.213
Ituiutaba	8	29	15.790
Janaúba	17	93	43.190
Januária	19	134	51.388
Juiz de Fora	30	94	51.523
Leopoldina	10	33	14.592
Manhuaçu	18	76	37.145
Metropolitana A	18	147	102.892
Metropolitana B	11	210	181.405
Metropolitana C	12	169	157.398

Monte Carmelo	8	29	12.729
Montes Claros	30	168	90.435
Muriaé	14	38	16.344
Nova Era	15	65	33.070
Ouro Preto	5	31	16.315
Pará de Minas	19	64	31.477
Paracatu	5	36	23.406
Passos	16	52	31.531
Patos de Minas	14	65	35.802
Patrocínio	7	35	17.472
Pirapora	9	39	19.913
Poços de Caldas	17	48	27.501
Ponte Nova	29	80	35.911
Pouso Alegre	30	73	46.321
São João Del Rei	19	40	21.651
São Sebastião do Paraíso	16	42	27.220
Sete Lagoas	18	72	44.763
Teófilo Otoni	31	155	74.773
Ubá	22	71	36.547
Uberaba	25	98	63.318
Uberlândia	9	107	78.545
Unai	10	36	19.513
Varginha	28	122	76.109
TOTAIS:	852	3.655	2.087.852

*O município de Serra da Saudade, pertencente à SRE Pará de Minas, não foi contabilizado porque não possui escola estadual. O município de Belo Horizonte é contabilizado uma vez em cada SRE Metropolitana, uma vez que as escolas neste município são distribuídas, por critério de regionalização, a cada uma destas unidades regionais.

Fonte: Adaptado das informações da Diretoria de Informações Educacionais da SEEMG, com base no Censo Educacional do ano de 2015.

Para melhor compreender a forma pela qual o PNAE se implementa em Minas Gerais e o modo como ocorre, na prática, a gestão do processo de compras de gêneros alimentícios no âmbito das unidades escolares, é preciso conhecer os atores que estão envolvidos em seu desenho organizacional e o modo pelo qual se dá a sua operacionalização, o que é delineado adiante.

1.2.2 Gestão e atores envolvidos na implementação e execução do PNAE em Minas Gerais

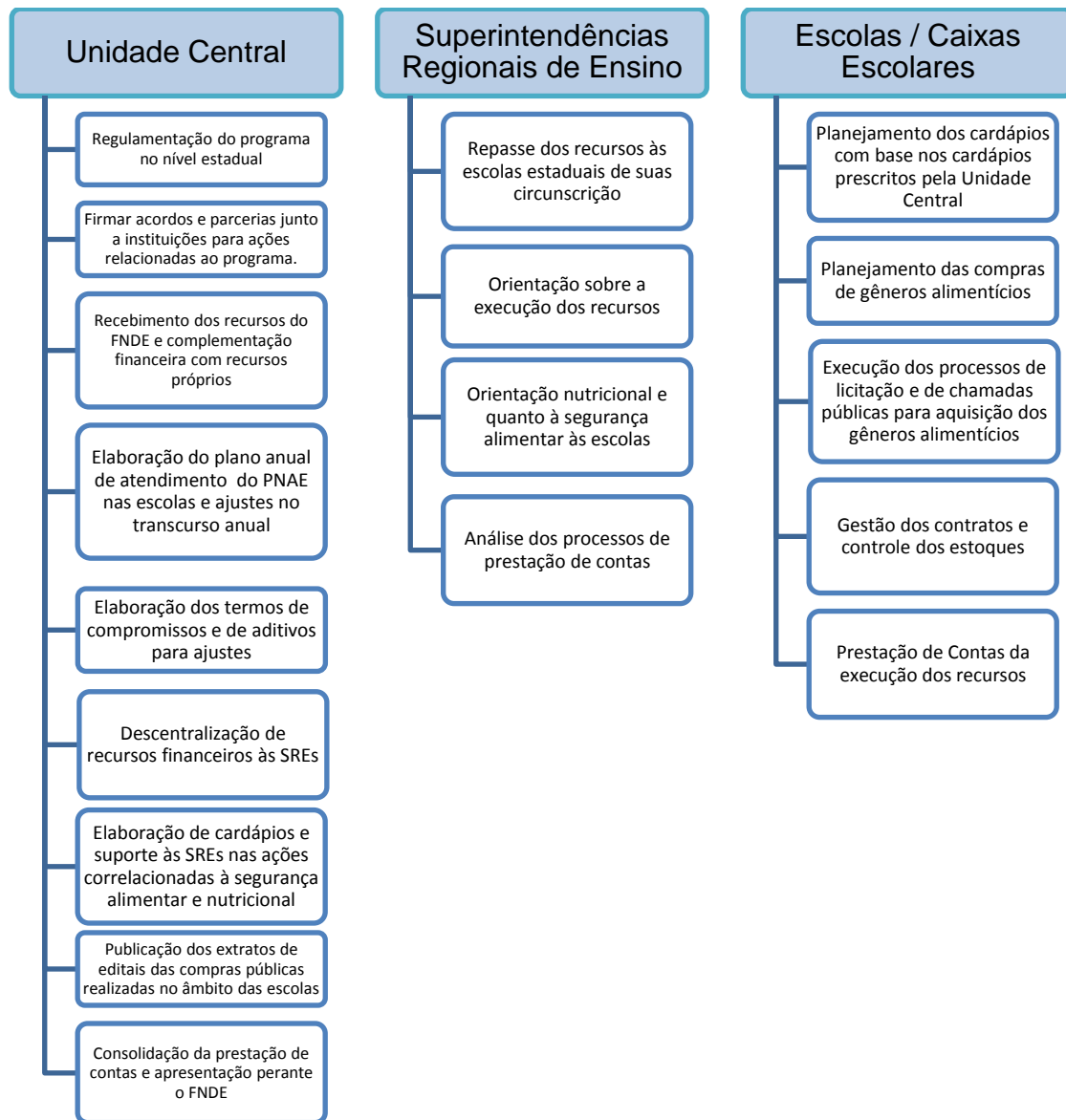
O foco desta pesquisa encontra-se na dimensão operacional administrativa e financeira do PNAE. Pretende-se averiguar como ocorre, na prática, a gestão dos

processos de aquisições de gêneros de alimentos para a execução da política de alimentação escolar, a partir do modelo de gestão implementado pelo Estado de Minas Gerais.

A execução do PNAE nas escolas estaduais da rede de educação do Estado de Minas Gerais é de responsabilidade da SEEMG e opera-se com base em um desenho de implementação definido com fundamento em uma gestão operacional administrativa e financeira descentralizada (MINAS GERAIS, 2012). Em Minas Gerais, o modelo de gestão adotado para a execução das compras destinadas ao funcionamento da política de alimentação escolar é, predominantemente, o modelo de escolarização. De acordo com informações obtidas junto à Diretoria de Gestão de Compras na unidade central da SEEMG, em insignificante proporção, dá-se a centralização das compras para o atendimento de escolas em que a UEx. esteja eventualmente impedida de receber os recursos destinados ao PNAE, por irregularidades comprovadas em prestação de contas.

Dessa forma, a estruturação para o funcionamento do PNAE nas escolas envolve a articulação entre os três níveis organizacionais da SEEMG: central, regional e escolar. Com a intenção de proporcionar uma visão ampla e facilitar o entendimento de como a SEEMG desenhou a implementação da política de alimentação escolar em sua rede educacional de ensino, mostram-se as principais ações que direcionam a execução do programa, em especial a execução dos recursos públicos a ele destinados, por nível de gestão organizacional na SEE/MG (Figura 2):

Figura 2 - Principais ações na implementação do PNAE por nível de gestão organizacional na SEEMG

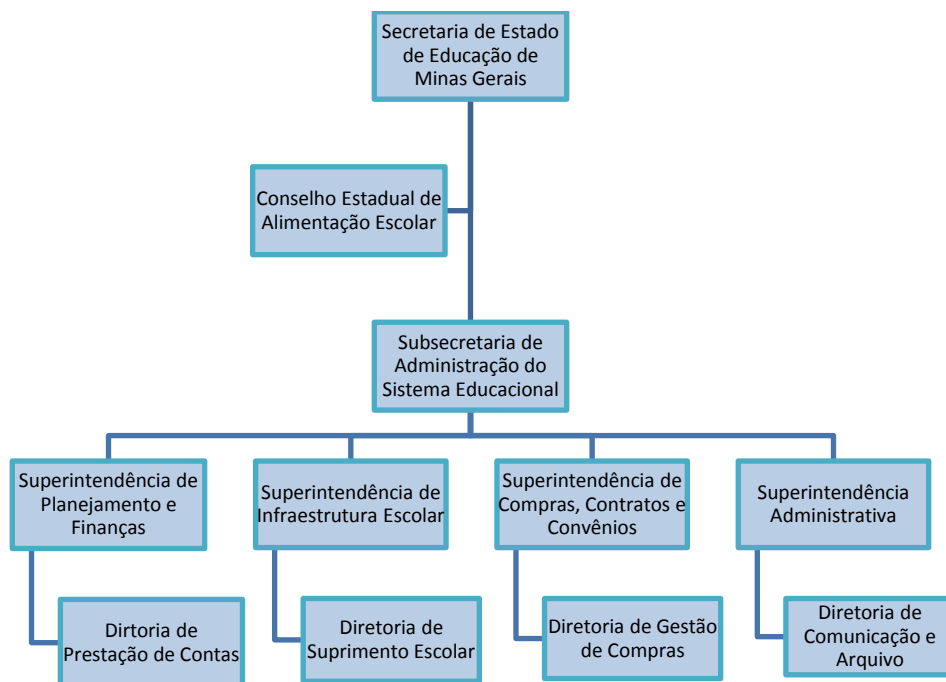


Fonte: Adaptado das informações obtidas junto à DISE e à DPCO (2017)

Sendo assim, são muitos os atores envolvidos na implementação e execução do PNAE em Minas Gerais, presentes nos três níveis de gestão na SEEMG. As ações de implementação e de coordenação da execução encontram-se nas esferas central e regional de gestão, ao passo que no âmbito escolar ocorre efetivamente a quase totalidade das principais ações de execução do programa.

A Figura 3 apresenta o organograma das principais unidades administrativas envolvidas no PNAE na SEEMG, na unidade central:

Figura 3 - Atores envolvidos na política de alimentação escolar no nível central de gestão da SEEMG



Fonte: Adaptado de MINAS GERAIS (2011).

Nos termos do inciso IV do art. 50 do Decreto Estadual nº 45.894/2011, com redação dada pelo art. 3º do Decreto nº 45.914, de 16/2/2012, é competência da Superintendência de Planejamento e Finanças (SUF) propor e coordenar a implantação de normas que complementem e disciplinem as atividades da administração financeira, contábil e controle interno, ou que sejam requeridas para atender às condições específicas da Secretaria nesta área de atuação (MINAS GERAIS, 2011). Na prática, essa unidade administrativa se responsabiliza pela elaboração de atos normativos e orientações relacionadas à execução financeira dos recursos transferidos pela SEEMG às caixas escolares, inclusive determinando as regras sobre as formas de gestão dos processos de compras a serem seguidos pelas caixas escolares.

A Superintendência de Infraestrutura Escolar (SIN), por sua vez, gerencia os programas de apoio ao estudante e as obras no sistema educacional público, sendo sua competência planejar e coordenar as ações de implementação e avaliação de processos administrativos e operacionais dos programas de apoio ao estudante (MINAS GERAIS, 2011). Desse modo, no nível central de gestão da SEE, cabe à SIN atuar no planejamento da implementação e na avaliação dos procedimentos de

operacionalização administrativa do PNAE.

Subordina-se à SIN a Diretoria de Suprimento Escolar (DISE), sendo essa a unidade administrativa do nível de gestão central da SEEMG a que compete a coordenação geral do PNAE. Segundo o art. 63 do Decreto Estadual nº 45.849/2011, é finalidade da DISE gerenciar a execução das ações e compatibilização dos recursos financeiros dos programas de apoio ao estudante. Dentre as suas competências, encontram-se as seguintes relacionadas ao PNAE: “estabelecer diretrizes operacionais, dimensionar custos, programar e definir montantes financeiros relativos ao apoio ao estudante e à manutenção de escolas”, conforme inc. I do art. 63 do Decreto Estadual nº 45.849/2011, e “programar e coordenar processos para aquisição e fornecimento de alimentação escolar, dimensionar recursos e definir montante a ser alocado nas diferentes ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE”, constante no inciso III do mesmo artigo (MINAS GERAIS, 2011).

A DISE elabora o plano de trabalho anual de atendimento do PNAE, em benefício de todos os alunos matriculados na educação básica no estado, a partir dos dados do censo educacional do ano anterior ao ano de atendimento e de informações sobre a demanda real de atendimento, consistente no número de alunos efetivamente matriculados no exercício a ser atendido. No plano de trabalho consta a previsão dos valores, por etapa e modalidade de ensino, para os repasses financeiros, a serem transferidos em dez parcelas às escolas da rede estadual de ensino.

A partir do plano de trabalho, são elaborados os termos de compromissos que são firmados com as caixas escolares, gerados eletronicamente pelo Sistema de Transferência de Recursos Financeiros para as Escolas. No transcurso do ano de atendimento, são realizados os ajustes necessários nos valores a serem repassados, decorrentes de alteração de demanda quanto ao número de alunos matriculados, mediante termos aditivos aos termos de compromisso.

Também na DISE, desempenha-se a assistência técnica relacionada à dimensão da segurança alimentar e nutricional do PNAE. Encontram-se lotados nessa diretoria sete profissionais nutricionistas atuantes na coordenação geral do PNAE. Tais profissionais desempenham funções de coordenação técnica e assessoramento às SREs, quanto aos aspectos de execução da alimentação escolar. São responsáveis, juntamente com o nível regional de coordenação do

programa, pela elaboração dos cardápios a serem adotados pelas escolas estaduais.

Ainda no nível de gestão central da SEEMG, a Diretoria de Gestão de Compras (DGCO), vinculada à Superintendência de Compras, Contratos e Convênios (SCO), é responsável por providenciar os processos licitatórios para as aquisições de gêneros alimentícios em atendimento às escolas estaduais cujas caixas escolares estejam impedidas de receber recursos financeiros, em razão de pendências relacionadas à prestação de contas. Atualmente, a modalidade adotada é o pregão presencial para o registro de preços dos gêneros alimentícios. Os fornecimentos são autorizados pelas SREs quando necessário, no caso de eventual bloqueio de caixas escolares. Nesse caso, os processos de compras são feitos de forma centralizada, mas a entrega dos produtos é realizada diretamente nas escolas pela empresa contratada.

A Diretoria de Comunicação e Arquivo (DCAR), subordinada à Superintendência Administrativa (SAD), tem um papel fundamental para a publicidade dos processos licitatórios. Semanalmente, a DCAR recebe das SREs os textos de extratos de editais de licitação oriundos das caixas escolares de suas respectivas circunscrições para publicação no diário oficial “Minas Gerais”.

À Diretoria de Prestação de Contas (DPCO), vinculada à SUF, cabe prestar contas de recursos recebidos de outros entes federativos ou de órgãos financiadores externos, como determina o art. 54 do Decreto Estadual nº 45.894/2011. Segundo o inciso V do mesmo artigo, cabe a essa unidade administrativa prestar contas de recursos recebidos de outros entes federativos ou de órgãos financiadores externos, depreendendo-se, pois, que à DPCO incumbe a prestação de contas dos recursos oriundos do FNDE destinados à execução da política de alimentação escolar.

A prestação de contas dos recursos destinados ao PNAE, desde 2012, dá-se por forma eletrônica, no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SigPC Contas Online), realizando-se anualmente até 15 de fevereiro do exercício subsequente ao do repasse (FNDE, 2017). No caso da rede estadual de educação de Minas Gerais, a inserção de dados no SIGPC Contas Online é realizada no âmbito escolar, em virtude da forma descentralizada de execução financeira para o funcionamento do programa estabelecida pelo Estado de Minas Gerais.

A DPCO é responsável por elaborar o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do programa, encaminhando-o, sob a responsabilidade

do ocupante do cargo de Secretário de Estado de Educação, ao Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CAE), ao qual compete a emissão de parecer conclusivo, pelo Sistema de Gestão de Conselhos (SIGENCON Online), até a data de 31 de março (FNDE, 2013). O CAE integra a estrutura da SEEMG. É o órgão colegiado instituído com fins de fiscalização, deliberação e assessoramento para fins de controle social para o acompanhamento das ações relacionadas à execução do PNAE.

Vistos até aqui os principais atores do nível central de gestão da SEEMG envolvidos com a dinâmica de funcionamento do PNAE na rede estadual de educação mineira, parte-se agora para o nível de gestão regional da SEEMG.

Nas SREs, a Diretoria de Administração e Finanças (DAFI) é responsável por ações operacionais na execução do PNAE. De acordo com os artigos 71 e 74 do Decreto Estadual nº 45.894/2011, é de sua responsabilidade coordenar e acompanhar as ações de caráter administrativo relativas aos programas de apoio à escola e ao estudante; orientar e controlar as transferências de recursos financeiros realizadas às caixas escolares, assim como de outras transferências; e, ainda, analisar, diligenciar e aprovar os processos de prestação de contas delas originados. Depreende-se, assim, que o nível regional desempenha uma gestão compartilhada com o nível central no que diz respeito à coordenação da execução do programa.

Na DAFI, encontra-se alocado o profissional nutricionista a que cabe as ações relativas ao acompanhamento, assessoramento e execução do PNAE nas escolas estaduais circunscritas à supervisão da SRE. Entre as atividades de coordenação, acompanhamento e execução a serem exercidas por esses profissionais, estão a elaboração de cardápios, supervisão de refeitórios, cozinhas e locais de armazenamento de alimentos, verificando, entre outros, higiene e preparo. Também são atribuições desses profissionais a capacitação dos profissionais encarregados da preparação dos alimentos, conhecidos como cantineiras, as orientações de ações educacionais relacionadas à segurança alimentar e nutricional, como a conscientização da comunidade escolar sobre a importância da alimentação saudável (MINAS GERAIS, 2016).

Também na DAFI, no setor de Divisão Operacional e Financeira (DIVOF), encontram-se alocados os analistas financeiros aos quais incumbe assessorar e orientar gestores e membros das caixas escolares no que se refere à realização dos processos de compras e execução contratual nas aquisições destinadas ao

atendimento da alimentação escolar. Responsabilizam-se, ainda, pela análise de processos de prestação de contas dos recursos financeiros, ao final da execução anual do PNAE.

Uma vez compreendido como as SREs atuam para o funcionamento do PNAE, segue-se para as ações de execução do programa no âmbito da escola, onde, de fato, a política de alimentação escolar ganha concretude, fazendo-se presente no decorrer dos dias letivos e na vida dos alunos. A escola é responsável pelas ações educacionais alimentares e nutricionais condizentes ao programa e por ofertar aos alunos as refeições em duzentos dias letivos.

A dimensão de operacionalização administrativa e financeira, para garantir a oferta das refeições diárias mediante a aquisição de alimentos, é de responsabilidade das caixas escolares, associações sob a forma de pessoa jurídica de direito privado. Os repasses de recursos financeiros realizados pela SEEMG às caixas escolares, a forma de utilização desses recursos e posterior prestação de contas encontram-se regulamentadas na Resolução SEE nº 2.245/2012. Esse ato normativo dispõe inclusive sobre as modalidades de compras a serem utilizadas pela caixa escolar para a aquisição de gêneros alimentícios para elaboração das refeições a serem servidas aos alunos (MINAS GERAIS, 2012).

As caixas escolares, presididas necessariamente pelo mesmo ocupante do cargo de diretor escolar, embora sejam pessoas jurídicas com personalidade distinta do Estado, aproximam-se bastante do ente estatal estadual, pela natureza de sua finalidade. Estas unidades executoras financeiras são responsáveis, no âmbito escolar, por realizar atividades administrativas, mediante a utilização e o gerenciamento de recursos públicos que lhe são repassados pelo Estado.

Nesse sentido, ainda que as caixas escolares sejam instituições de direito privado, na forma de associação sem fins lucrativos, por se incumbirem da gestão de recursos públicos, encontram-se necessariamente vinculadas à observância dos princípios orientadores da administração pública, principalmente os relativos à impessoalidade, legalidade, moralidade, eficiência e publicidade de seus atos (ALVES NETTO, 2013). Desse modo, também na execução de procedimentos licitatórios, deverão as caixas escolares observar, além desses princípios, os que informam especificamente as licitações, como a igualdade de participação dos licitantes.

Para tanto, devem as caixas escolares se orientar por uma perspectiva de

gestão de compras comprometida em proporcionar a eficiência nos processos de aquisições. A gestão de processos de compras deve estar apta a racionalizar processos e a potencializar a utilização dos recursos financeiros, como forma de dotar o gasto público de qualidade e produtividade.

Adiante, apresenta-se a forma como se realizam os procedimentos para aquisição de gêneros alimentícios para a consecução da política educacional de alimentação no âmbito das escolas estaduais de Minas Gerais, a partir do modelo de gestão de escolarização do PNAE implementado por esse Estado.

1.2.3 Os processos de aquisições de gêneros alimentícios no âmbito das escolas estaduais de Minas Gerais

Os processos de compras para a aquisição de gêneros alimentícios para a execução da política de alimentação escolar na rede estadual de ensino de Minas Gerais seguem os procedimentos previstos na Resolução SEE Nº 2.245/2012. O art. 8º, inc. II, deste ato normativo estabelece que a SEEMG poderá repassar às caixas escolares recursos financeiros destinados ao PNAE, visando à aquisição de gêneros alimentícios para elaboração de alimentação escolar a ser oferecida aos educandos.

Para a aquisição dos alimentos, as caixas escolares devem cardápios e padrões nutricionais encaminhados pela SEE, além de se observar o hábito alimentar da região, as normas emanadas dos órgãos de Vigilância Sanitária e o prazo de validade dos produtos impresso na embalagem. Uma vez firmado o termo de compromisso junto à SEEMG, as escolas podem dar início aos processos de compras.

O art. 11 do Anexo II – Modelo de Regulamento Próprio de Licitação, constante da Resolução SEE Nº 2.245/2012, dispõe sobre duas modalidades de licitação: convite, para compras e serviços até R\$80.000,00, e tomada de preços, para compras e serviços acima de R\$80.000,00 e até R\$150.000,00. O art. 17 do mencionado Anexo II estabeleceu a dispensa de licitação para as aquisições de gêneros alimentícios perecíveis, com base nos preços de mercado do dia. A chamada pública para a aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar está disposta no art. 21 do Anexo II - Modelo de Regulamento Próprio de Licitação (MINAS GERAIS, 2012). De acordo com o § 2º desse dispositivo legal, “As Caixas Escolares poderão se unir para Aquisição dos gêneros alimentícios da Agricultura

Familiar e do Empreendedor Familiar Rural utilizando-se de uma única chamada pública” (MINAS GERAIS, 2012).

Desse modo, cada caixa escolar responsabiliza-se por todo o processo de aquisição dos gêneros alimentícios destinados ao PNAE, desde o planejamento das compras, passando pela execução desses processos de compras, a gestão do contrato, até a prestação de contas. Assim, as caixas escolares acabam por eleger a quantidade dos processos de compras a serem utilizadas e as modalidades licitatórias a serem utilizadas, nos moldes propostos na Resolução SEE nº 2.245/2012.

O assessoramento às caixas escolares, no que diz respeito a essas aquisições, limita-se às orientações que são dadas pelos analistas financeiros e de compras lotados na DAFI, nas SREs. O monitoramento dos processos de compras realizados pelas caixas escolares ocorre posteriormente a sua execução, por meio da análise de prestação de contas dos recursos financeiros, sendo essa atividade também exercida pelos analistas financeiros nas SREs.

Em 2013, foi desenvolvida pela SEEMG uma ferramenta tecnológica denominada Sistema de Monitoramento da Execução Alimentar Escolar (SYSMEAE). A finalidade do sistema é registrar as compras de gêneros alimentícios feitas pelas escolas, a partir das licitações efetuadas pelas caixas escolares. Cada escola deve informar no sistema dados sobre a nota fiscal, fornecedor e o valor da compra.

A intenção da SEEMG com a implantação desse sistema foi obter junto às escolas dados que possibilitassem avaliar a execução das ações do PNAE na rede estadual de ensino, por escola, por região e por município e principalmente acompanhar o cumprimento da meta de trinta por cento de gastos com produtos originários da agricultura familiar (MINAS GERAIS, 2017c) ¹¹.

Entretanto, segundo informações obtidas na DISE e na DPCO, o SYSMEAE não foi alimentado consistentemente pelas escolas nos anos de 2015 e de 2016. Tal fato decorre de dois motivos. O primeiro, refere-se às dificuldades práticas relacionadas ao preenchimento dos dados, uma vez que os campos a serem preenchidos relativos às quantidades de produtos adquiridos não possuem variação

¹¹ A SEEMG divulgou em seu portal, em 24 de junho de 2014, a notícia intitulada “Secretaria de Educação lança sistema para monitorar compra, pelas escolas, de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar, conforme divulgação em: <<https://www.educacao.mg.gov.br/component/gmg/story/6352-secretaria-de-educacao-lanca-sistema-para-monitorar-compra-pelas-escolas-de-generos-alimenticios-produzidos-pela-agricultura-familiar>>. Acesso em 16 mar de 2017.

das unidades de medidas, ficando os servidores responsáveis por alimentá-lo incumbidos da transformação de medidas necessárias. O segundo motivo refere-se à situação de que, à época, fez-se previsão de um novo sistema para substituí-lo, o que, contudo, não se concretizou até o momento, estando ainda em elaboração.

Ademais, de acordo com informações da DIVOF, na SRE Metropolitana A, o sistema apresenta falhas que levam a inconsistências de dados. Diversos motivos levam à ausência de integridade de suas informações, como falta de capacitação dos profissionais das escolas para alimentá-lo corretamente, dificuldades de preenchimento em razão do tempo gasto com a necessidade de se fazer conversões de medidas para adequá-las ao formato de dados pedidos no sistema.

Ressalta-se, por conseguinte, que o SIYSMEAE não é utilizado para análise das compras públicas realizadas pelas caixas escolares em relação ao PNAE, no que diz respeito aos aspectos de sua eficiência, só sendo consultado para se apurar o resultado do percentual dos recursos destinados ao PNAE, oriundos do FNDE, gastos na agricultura familiar. Ainda assim, conforme informações obtidas junto à SUF, em 2017, para se averiguar o percentual gasto na agricultura familiar relativo ao ano de 2016, foi necessário obter a confirmação desses percentuais junto às SREs, uma vez que se verificou a inconsistência de informações originárias de algumas escolas.

Por outro lado, observa-se que o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), vem, na última década, aprimorando a gestão dos processos de compras públicas. Assim, Minas Gerais conta com eficiente ferramenta tecnológica que é o Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais (SIAD), implantado desde 2004. Esse sistema tem contribuído para padronizar os fluxos e procedimentos de compras no âmbito estadual, além de constituir-se em um eficaz instrumento para a produção e o monitoramento de dados sobre a realização de processos ao longo do tempo (VILHENA; HIRLE, 2013).

Ocorre que os processos de compras realizados no âmbito das escolas estaduais de Minas Gerais, por meio de suas caixas escolares, não foram abrangidos pelo SIAD. As aquisições de gêneros alimentícios para o preparo e disponibilização das refeições escolares continuam sendo realizadas pelas caixas escolares de forma manual.

O regulamento próprio para as licitações a serem realizadas pelas caixas

escolares, parte integrante da Resolução SEE/MG nº 2.245/2012, teve a intenção de simplificar os procedimentos para os servidores envolvidos na promoção dos processos licitatórios. No entanto, a complexidade é inerente aos procedimentos licitatórios, levando à necessidade de uma compreensão técnica especializada sobre a gestão desses processos. Assim, o conhecimento sobre licitações e contratações é imprescindível para a boa condução desses processos.

O art. 5º do Anexo I – Modelo de Estatuto das Caixas Escolares constante da Resolução SEE/MG nº 2.245/2012 dispõe sobre o corpo social dessas instituições, prevendo um número ilimitado de associados efetivos e associados colaboradores, devidamente qualificados na Ata da Assembleia de constituição da Caixa Escolar. São associados efetivos o diretor ou coordenador da escola; vice-diretor da escola; professores e demais servidores da escola; pais de alunos ou seus responsáveis legais; alunos maiores de 18 (dezoito) anos de idade e, se menores, emancipados nos termos legais, regularmente matriculados na escola. Os associados colaboradores são ex diretores do estabelecimento de ensino; pais/responsáveis de ex alunos; ex alunos maiores de 18 anos de idade e, se menores, emancipados nos termos da Lei Civil brasileira; ex professores/servidores da escola; membros da comunidade que desejam contribuir voluntariamente com a escola.

Percebe-se, pela composição das caixas escolares, que seus membros são pessoas da comunidade escolar, principalmente os servidores da escola. Portanto, são pessoas que não possuem uma formação profissional voltada para a área administrativa e financeira, já que sua formação acadêmica se encontra nas licenciaturas ou pedagogia. Ademais, grande é a rotatividade desses profissionais nas escolas, conforme informações obtidas na SRE Metropolitana A.

Por outro lado, a gestão de processos de compras públicas requer o domínio de questões técnicas, como as regras de execução dos gastos públicos e noções sobre a cadeia logística de suprimentos. Essas demandas requerem conhecimentos por parte dos agentes públicos em diferentes áreas do conhecimento, administração, direito e contabilidade. Essa questão torna-se relevante e se apresenta como um desafio para a gestão eficiente dos processos de compras, se os envolvidos nos procedimentos não possuírem os conhecimentos necessários nessas áreas.

Outro aspecto relevante quanto à gestão das compras públicas respalda-se na evolução que se tem percebido nos últimos anos, a partir de novos paradigmas sobre o assunto. Não somente a evolução tecnológica tem permitido avançar na

gestão das compras públicas, como é o caso da implementação do SIAD, no Estado de Minas Gerais.

Nesse sentido, os setores públicos vêm implementando ações na busca por eficiência nas compras públicas (VILHENA; HIRLE, 2013), buscando o constante aperfeiçoamento de formas e instrumentos para promover a racionalização dos processos, a economicidade, a eficácia e a efetividade na realização dos gastos públicos. Essa busca incessante tem trazido novas formas de gestão de compras, dando lugar à centralização dos processos de compras, às compras compartilhadas e à formação de redes de compradores (FERRER, 2013).

Por outro lado, as caixas escolares, desprovidas de pessoas especializadas em compras públicas, realizam isoladamente múltiplos procedimentos de compras para a mesma finalidade, bem como vários procedimentos de dispensa de licitação que ocasionam fracionamento de despesas, procedimentos de chamadas públicas frustrados, os quais se repetem no decorrer do ano, sem atingir, no entanto, a finalidade de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

A partir da contextualização do caso de gestão, o que se percebe é que a forma como o Estado de Minas Gerais adota o modelo de gestão escolarizada, conformando-o a suas especificidades, imprimindo-lhe fluxos e procedimentos que lhes são próprios, impactará a gestão das aquisições no âmbito escolar, realizada pelas caixas escolares, facilitando-lhes ou dificultando-lhes as atividades de compras e, por consequência, trazendo reflexos na eficiência desses processos.

Partindo-se dessas considerações, torna-se importante verificar o viés prático da execução dos processos de compras no lugar em que eles de fato ocorrem. Assim, a análise da sistemática de gestão das compras dos gêneros alimentícios para o PNAE, da forma como implementada pelo Estado de Minas Gerais, conduz essa pesquisa para um estudo de caso.

Assim, com a intenção de verificar como as caixas escolares realizam os processos de compras dos gêneros alimentícios para a execução da política alimentar sob aspectos diversos dessas aquisições, limitando-se esse estudo a um recorte territorial para a análise, na seção seguinte serão apresentadas as peculiaridades dos elementos de investigação relacionados à SRE Metropolitana A e às escolas selecionadas para a pesquisa.

1.3 Elementos de investigação: a SRE Metropolitana A e escolas de sua circunscrição

A SRE Metropolitana A encontra-se situada na Rua Congonhas, nº 675, bairro Santo Antônio, em Belo Horizonte - MG. Possui uma página de acesso, via internet, no endereço eletrônico <http://sremetropa.educacao.mg.gov.br/>, em que é possível consultar sua estrutura organizacional que se subdivide em: Gabinete SRE A, intitulado como Diretoria Educacional da SRE Metropolitana A; Diretoria de Finanças (DAFI); Diretoria de Pessoal (DIPE); e Diretoria Educacional (DIRE) (MINAS GERAIS, 2017c).

Encontram-se circunscritos à abrangência de supervisão da SRE Metropolitana A dezoito municípios pertencentes à região da grande Belo Horizonte, sendo eles: Barão de Cocais, Belo Horizonte, Belo Vale, Bom Jesus do Amparo, Bonfim, Brumadinho, Caeté, Catas Altas, Crucilândia, Moeda, Nova Lima, Nova União, Piedade das Gerais, Raposos, Rio Acima, Rio Manso, Sabará e Santa Bárbara. Quanto ao município de Belo Horizonte - MG, apenas uma parte dele, correspondente às regiões centro-sul, leste e nordeste da cidade, é atendido pela SRE Metropolitana A.

No total, a SRE Metropolitana A supervisiona 148 escolas, assim distribuídas nos municípios atendidos, conforme a Tabela 6:

Tabela 6 - Quantidade de escolas da rede estadual de educação de Minas Gerais e de alunos por município abrangidos pela SRE Metropolitana A

Municípios com escolas da rede estadual de ensino vinculadas à SRE Metropolitana A	Número de escolas por município	Número de alunos matriculados nos anos 2015 e 2016	
		Censo Educacional 2015	Censo Educacional 2016
Belo Horizonte	90	67.084	68.697
Sabará	16	11.324	10.846
Nova Lima	6	6.032	6.562
Caeté	8	4.619	4.599
Barão de Cocais	4	2.444	2.538
Santa Bárbara	5	2.208	2.202
Raposos	3	1.664	1.569
Brumadinho	3	1.263	1.338
Nova União	3	804	811
Belo Vale	1	800	855

Bom Jesus do Amparo	2	782	777
Bonfim	1	670	687
Rio Acima	1	638	639
Piedade dos Gerais	1	554	559
Moeda	1	525	588
Rio Manso	1	500	535
Crucilândia	1	496	500
Catas Altas	1	485	448
Total:	148	102.892	104.750

Fonte: Adaptado de informações da SEEMG/SI/SIE/Diretoria de Informações Educacionais (2017).

Os dados da Tabela 6 demonstram que Belo Horizonte é a cidade com maior número de escolas e, por consequência, contém o maior número de alunos atendidos por município, dentre os demais municípios abrangidos pela SRE Metropolitana A. Em decorrência do grande número de escolas e de alunos atendidos nesse município, é destinado às caixas escolares deste município um montante considerável de recursos financeiros para custear a aquisição dos produtos necessários à elaboração das refeições a serem ofertadas aos alunos.

De acordo com informações obtidas junto à SUF, no ano de 2016 os recursos federais oriundos do FNDE repassados às caixas escolares das escolas estaduais vinculadas à SRE Metropolitana totalizaram R\$7.096.469,29 (sete milhões, noventa e seis mil, quatrocentos e sessenta e nove reais e vinte e nove centavos). Desse montante, R\$4.576.775,00 (quatro milhões, quinhentos e setenta e seis mil, setecentos e setenta e cinco reais) foram destinados às escolas da rede estadual abrangidas por esta unidade regional situadas no município de Belo Horizonte - MG. Assim, verifica-se que 64,49% dos recursos financeiros para a execução do PNAE nas escolas estaduais vinculadas à SRE Metropolitana A são repassados às escolas situadas nesse município.

No que tange à gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios, segundo informações obtidas na DAFI, a DIVOF é o único setor responsável por orientar as caixas escolares na condução dos processos de compras, além de um profissional nutricionista que orienta as escolas quanto a aspectos nutricionais e de segurança da alimentação escolar. A DIVOF é composta por doze analistas financeiros responsáveis por essa função e por analisar os processos de prestação de contas da execução financeira dos recursos transferidos às caixas escolares.

Em relação às três escolas vinculadas à SRE Metropolitana A selecionadas

para esta pesquisa em função do porte de atendimento, conforme se explicará na seção destinada à metodologia a ser detalhada no Capítulo 2, apresenta-se o número de alunos matriculados por escola, conforme informações obtidas no Censo Educacional do ano 2016 (Tabela 7):

Tabela 7 - Características das escolas selecionadas para a pesquisa

Escolas		Pequeno porte	Médio porte	Grande porte
		EE Pedro	EE Lucas	EE Maria
Localização		Zona urbana	Zona urbana	Zona urbana
		EE Pedro	EE Lucas	EE Maria
Matrículas por etapas ou modalidades de ensino	Creche	0	0	0
	Pré escola	0	0	0
	Anos iniciais (1ª a 4ª série ou 1º ao 5º ano)	142	0	0
Matrículas por etapas ou modalidades de ensino	Anos finais (5ª a 8ª série ou 6º ao 9º ano)	313	253	0
	Ensino Médio	0	458	1968
	Educação de jovens e adultos	153	247	0
	Educação especial	0	0	0
Matrículas por série	1º ano EF	23	113	0
	2º ano EF	26	120	0
	3º ano EF	39	162	0
	4º ano EF	27	117	0
	5º ano EF	27	105	0
	6º ano EF	59	189	0
	7º ano EF	90	193	0
	8º ano EF	86	185	0
	9º ano EF	78	191	0
	1º ano EM	0	0	852
	2º ano EM	0	0	735
	3º ano EM	0	0	381
	Total:	455	1375	1968

Fonte: Adaptado pela autora a partir de informações do Censo Escolar 2016 (INEP, 2017).

Com base nos termos de compromissos firmados pelas unidades escolares selecionadas junto à SEEMG para o atendimento do PNAE, os montantes recebidos para a execução do programa, considerados os valores originários dos repasses do FNDE e os provenientes de fontes próprias do Estado, totalizam: EE Pedro - R\$96.630,00 (noventa e seis mil, seiscentos e trinta reais); EE Lucas - R\$181.500,00 (cento e oitenta e um mil e quinhentos); EE Maria - R\$547.416,00 (quinhentos e quarenta e sete reais, quatrocentos e dezesseis reais).

Foram apresentadas as características das unidades de análise selecionadas para este estudo. No capítulo 2 são apresentados os referenciais teóricos e metodológicos utilizados neste trabalho, bem como os resultados encontrados neste estudo. Com esteio na revisão bibliográfica apresentada será realizada a análise e a interpretação das informações colhidas em campo.

2 ANÁLISE DA GESTÃO ESCOLARIZADA DO PNAE EM ESCOLAS ESTADUAIS DE BELO HORIZONTE/MG VINCULADAS À SRE METROPOLITANA A

No capítulo anterior discorreu-se sobre a forma de gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios para o PNAE, conforme o modelo de gestão escolarizada instituído pela SEEMG. Os processos licitatórios para as aquisições necessárias à oferta de alimentação aos alunos da rede estadual de ensino de Minas Gerais são realizados por meio das caixas escolares. Dessa forma, ocorre a realização de múltiplos procedimentos de licitação, de modo fragmentado e pulverizado, conduzidos individualmente no âmbito de cada escola.

Assim, foram aventadas algumas hipóteses que poderiam explicar possíveis dificuldades a incidir sobre a sistemática da gestão escolarizada do PNAE: insuficiências relacionadas ao próprio modelo de gestão escolarizada implementado pela SEEMG, o qual não prevê a utilização de outras modalidades de licitação e outros arranjos organizacionais para a realização dos processos de compras que possam atender as especificidades de escolas situadas em distintas regiões e localidades, a fim de proporcionar a diminuição de gastos indiretos com a realização individualizada desses processos; ausência ou insuficiência de ações de direcionamento e de monitoramento da gestão desses processos; há pouca ou nenhuma compreensão sobre a gestão estratégica de processos de compras por parte dos envolvidos com essas atividades.

A partir dessas hipóteses, neste segundo capítulo, busca-se identificar quais são os desafios e perspectivas que incidem na gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios do PNAE, no contexto da sistemática do modelo de gestão escolarizada adotado pelo Estado de Minas Gerais, a partir da análise da forma como são realizados os processos de compras no âmbito de escolas estaduais circunscritas à supervisão da SRE Metropolitana A, situadas em Belo Horizonte - MG.

Por conseguinte, foram estabelecidos dois eixos de análise voltados ao alcance dos objetivos propostos para esta pesquisa: procedimentos inerentes à gestão dos processos de compras pelas caixas escolares e direcionamento e monitoramento da gestão escolarizada dos processos de compras.

No que tange ao primeiro, pretende-se verificar como é feita a elaboração de plano para as aquisições quanto à escolha dos itens e à dimensão da demanda; se

há fluxos, procedimentos e instrumentos padronizados para a adequada execução de planejamento; o comportamento de distribuição de procedimentos licitatórios ao longo do ano, em compatibilidade com o planejamento orçamentário anual.

Em referência à etapa de execução dos procedimentos de licitação, pretende-se examinar a existência de práticas, fluxos e padrões relativos às modalidades de licitação utilizadas. Nesse quesito, também se pretende verificar a existência de arranjos organizacionais para a realização de compras compartilhadas, principalmente em relação à aquisição de gêneros da agricultura familiar; a utilização de instrumentos que auxiliem nas atividades de compras, como a utilização de bancos de dados para a realização de pesquisa de preços e consulta a fornecedores cadastrados, com uniformização de dados relacionados às empresas fornecedoras.

Ainda em referência ao primeiro eixo de análise, pretende-se verificar como se dá o acompanhamento dos contratos firmados, para identificar possibilidades de ajustes necessários; se adotam penalidades em relação a contratos cujas obrigações sejam descumpridas pelos fornecedores; se avaliam o desempenho contratual dos fornecedores, registrando e compartilhando informações junto a outras caixas escolares para subsidiar futuras contratações.

Quanto ao segundo, pretende-se observar como a SRE Metropolitana A desenvolve ações de direcionamento e de monitoramento da gestão dos processos de compras realizados pelas caixas escolares. Nesse sentido, pretende-se verificar se a SEEMG promove o assessoramento às caixas escolares em auxílio às atividades de compras por estas desempenhadas, mediante ações de: formação e capacitação técnicas para os atores envolvidos com as compras no âmbito escolar; estruturação da área de compras para as caixas escolares, permitindo-se uma estrutura organizacional flexível, adequada às especificidades das escolas; fomento à padronização de instrumentos e disponibilização de ferramentas informatizadas que auxiliem as atividades de compras.

Assim, este capítulo divide-se em três seções. A primeira destina-se à revisão bibliográfica sobre a temática dos processos de aquisições no âmbito do PNAE no contexto das compras públicas. Na segunda, aborda-se a metodologia de pesquisa a ser utilizada neste trabalho. A terceira, por fim, destina-se à apresentação, análise e interpretação dos resultados de investigação desta pesquisa.

2.1 A gestão do PNAE no contexto das compras públicas

Nesta seção, inicialmente é apresentada uma revisão bibliográfica sobre os modelos de gestão dos processos de compras no âmbito do PNAE. Em sequência, será abordada a função de compras no âmbito do setor público, considerando-se a relevância de seus principais aspectos relativos a suas finalidades, seus atributos no contexto da gestão estratégica e, ainda, quanto aos aspectos normativos que regulamentam o assunto.

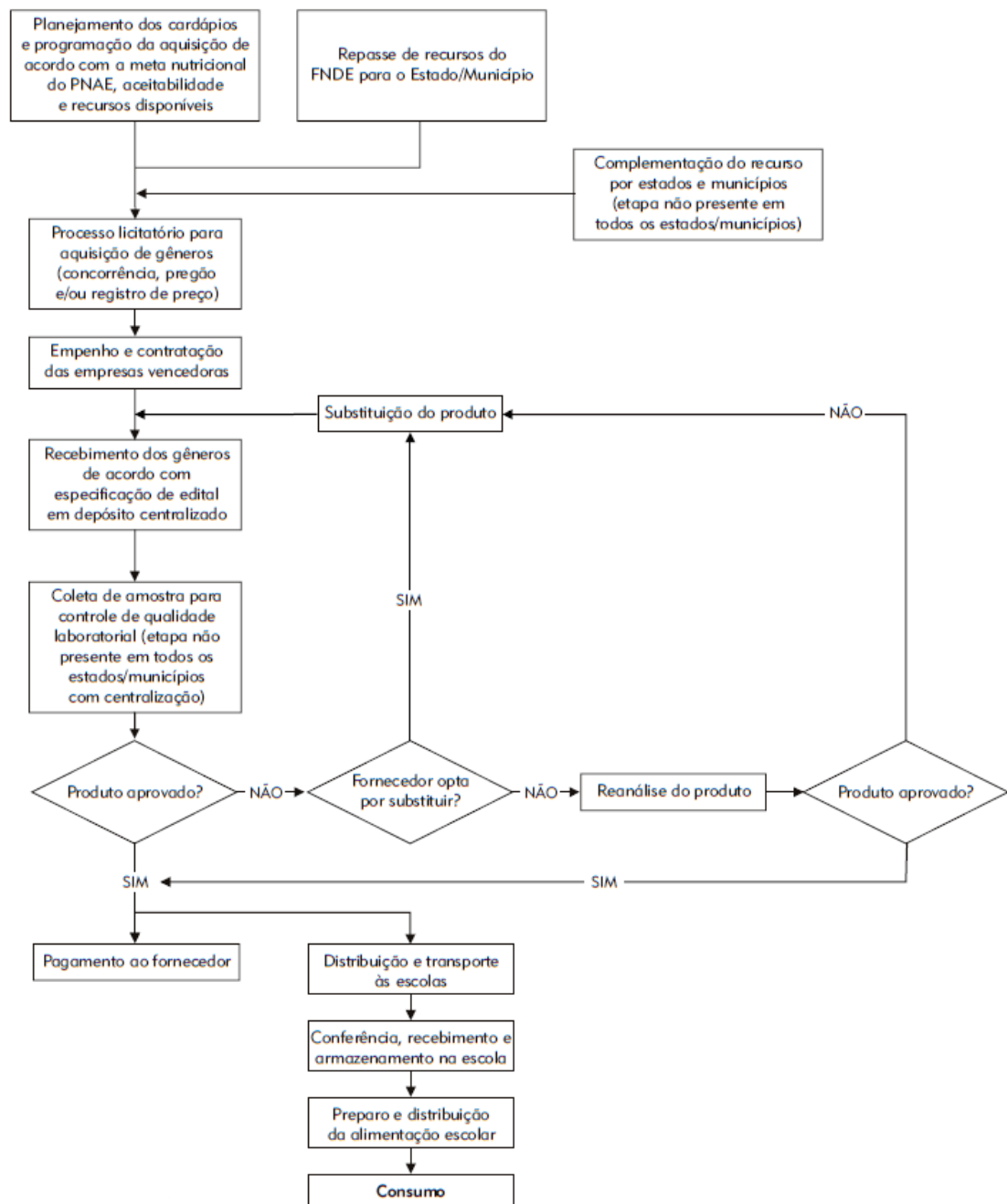
2.1.1 Os modelos de gestão dos processos de compras no âmbito do PNAE

De acordo com Stolarski e Castro (2007) e Ribeiro dos Santos *et al.* (2016), são quatro os modelos de gestão de compras que podem ser adotados pelas EEx. para as aquisições dos gêneros alimentícios necessários à execução da política de alimentação escolar: centralização, escolarização, terceirização e modelo misto.

Stolarski e Castro (2007), em pesquisa comparativa, analisaram as principais questões e formas de execução do PNAE nas 27 unidades federativas estaduais e em suas respectivas capitais, adotadas no período compreendido no biênio 2003-2004. Nesse trabalho, os autores bem identificaram o mapeamento dos processos de compras por meio de fluxogramas que retratam os modelos de gestão de compras que podem ser adotados.

No caso do modelo de compras centralizado, tem-se o seguinte na Figura 4:

Figura 4 - Fluxograma da gestão centralizada



Fonte: Stolarski e Castro, 2007, p. 41.

Desse modo, na gestão de compras do modelo centralizado, a EEx. gerencia diretamente a execução dos recursos destinados à aquisição dos gêneros alimentícios para o preparo da alimentação escolar. As atividades relacionadas à aquisição dos produtos alimentícios ficam sob a responsabilidade da própria entidade executora: a elaboração dos cardápios, o planejamento das compras, a realização dos processos de licitação ou de dispensa de licitação, e as chamadas

públicas, destinadas à aquisição dos produtos provenientes da agricultura familiar (RIBEIRO DOS SANTOS et al., 2016).

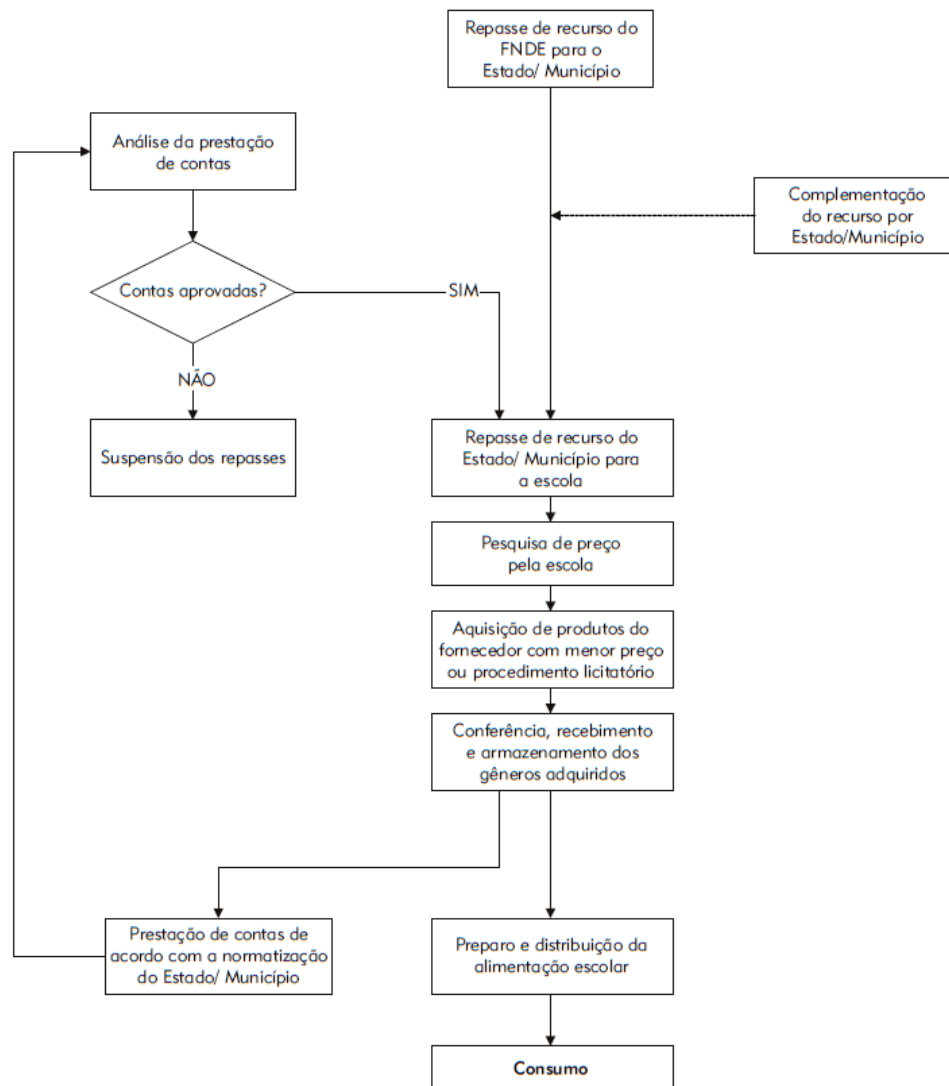
Nesse caso, a EEx. determina o modo de distribuição e de armazenamento dos produtos, podendo haver variações na forma de logística adotada. Poderá a EEx. receber os produtos em um armazém central, onde é realizada a estocagem para posterior distribuição às escolas que irão preparar as refeições. De outro jeito, como destacam Ribeiro dos Santos *et al.* (2016), os fornecedores entregam os gêneros alimentícios diretamente às escolas e, nesse caso, o estoque é feito em cada uma. Pode-se optar, também, por outro modo de distribuição: a EEx., em cozinhas pilotos, recebe os gêneros alimentícios e preparam as refeições, que são transportadas até às escolas (RIBEIRO DOS SANTOS et al., 2016).

As vantagens da adoção do modelo centralizado de gestão do PNAE relacionam-se à isenção de responsabilidade das escolas pela compra dos alimentos. Por consequência, não há necessidade cada unidade escolar ter grande estoque, o que minimiza possíveis desperdícios. Além desses fatores, a compra centralizada também proporciona economia na aquisição dos produtos, podendo-se obter preços mais vantajosos considerados o grande volume de compra (RIBEIRO DOS SANTOS et al., 2016).

Por outro lado, a desvantagem do modelo centralizado incide na necessidade de um maior controle de armazenamento, para evitar o desperdício, o que pode ser dificultado pela falta de equipe habilitada e específica para essa atribuição, bem como poderá haver insuficiente espaço físico para a adequada execução desse controle (RIBEIRO DOS SANTOS et al., 2016).

Por sua vez, a gestão escolarizada pode ser representada pelo seguinte fluxograma (Figura 5):

Figura 5 - Fluxograma da gestão escolarizada



Fonte: Stolarki e Castro (2007, p. 42).

Na gestão escolarizada do PNAE, estados, Distrito Federal e municípios valem-se da prerrogativa estabelecida no art. 8º da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013, que lhes faculta o repasse dos recursos financeiros recebidos da autarquia federal às UEx. de sua rede de ensino. Nesse caso, os recursos financeiros oriundos da União, bem como recursos próprios das EEx., caso haja a complementação de valores, são transferidos às unidades de execução financeira das escolas.

O número de repasses dos recursos realizados pelas EEx. às UEx. pode variar de duas a dez, de acordo com Stolarski e Castro (2007). Sendo assim, as UEx. realizam diretamente a gestão dos recursos financeiros, cuidando de todo o processo relacionado às compras dos gêneros alimentícios para o preparo das

refeições, desde o seu planejamento até a prestação de contas (STOLARSKI; CASTRO, 2007).

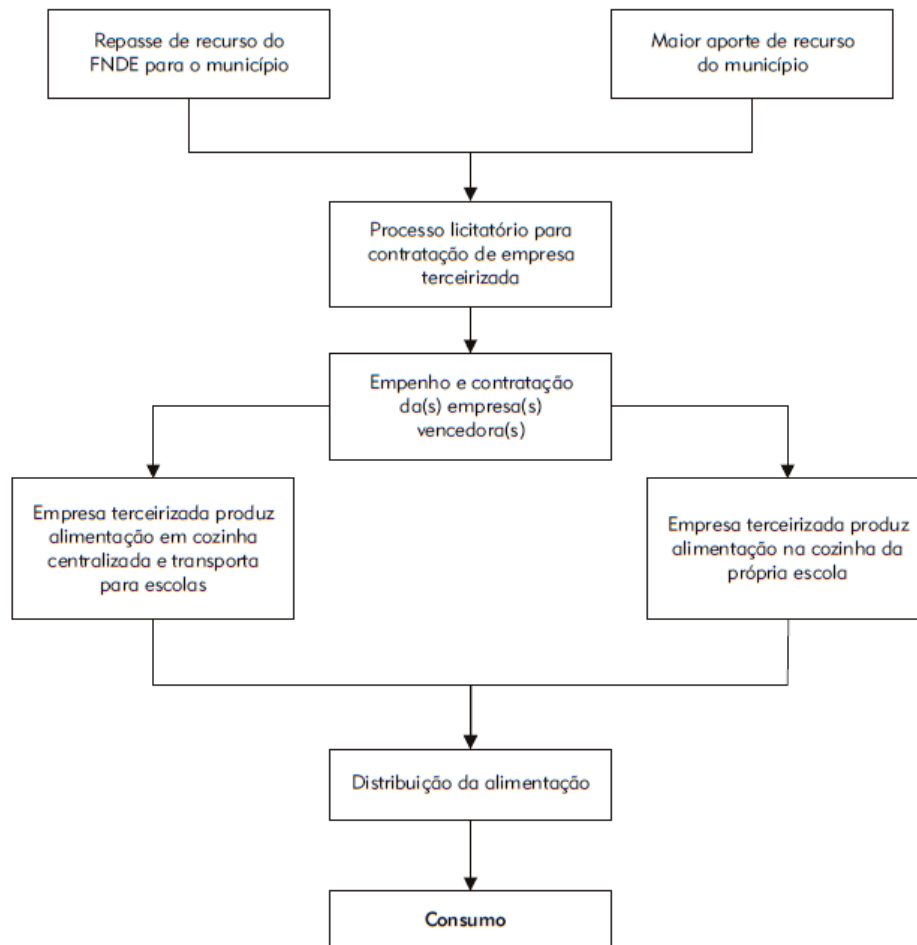
Ainda que haja a transferência dos recursos financeiros às UEx., persiste a obrigatoriedade aos estados, distrito federal e municípios de prestarem contas dos recursos recebidos, à conta do PNAE, perante o FNDE. Nesse caso, as UEx. responsabilizam-se, por sua vez, pela prestação de contas perante as EEx. Além disso, a EEx. deverá assegurar às UEx a estrutura necessária para que realizem os processos licitatórios e a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar ou do empreendedor familiar rural (FNDE, 2013).

O ponto forte do modelo de gestão escolarizada centra-se em que, ocorrendo a compra no âmbito local, são privilegiados os alimentos regionais, principalmente os advindos da agricultura local, contribuindo-se para o fortalecimento da economia regional. Além disso, proporciona-se um cardápio elaborado de acordo com as preferências alimentares dos alunos (RIBEIRO DOS SANTOS et al., 2016).

Por outro lado, algumas desvantagens incidem, segundo Ribeiro dos Santos et al. (2016) no modelo escolarizado do PNAE. As atribuições de maior complexidade e as etapas mais demoradas ficam sob a responsabilidade da escola. Ademais, os nutricionistas que atuam no programa ficam alocados, via de regra, nas sedes dos órgãos municipais ou estaduais. Desse modo não podem estar diretamente envolvidos com a escolha do cardápio a ser utilizado no dia a dia escolar, acompanhar a estocagem dos produtos e o preparo dos alimentos, sendo possível a perda de qualidade na execução do programa (RIBEIRO DOS SANTOS et al., 2016).

Um terceiro tipo de gestão adotado para a operacionalização do PNAE é a terceirização. Esse modelo é apresentado no fluxograma na Figura 6:

Figura 6 - Fluxograma da gestão terceirizada



Fonte: Stolarski e Castro (2007, p. 43)

Na gestão terceirizada, a EEx. realiza o procedimento licitatório para a contratação de empresa especializada para o fornecimento de refeições prontas. A empresa contratada responsabiliza-se pelas etapas de aquisição dos gêneros alimentícios, pelo pessoal encarregado do preparo da alimentação, em cozinha própria ou na cozinha da escola, incluindo-se em alguns casos a aquisição de equipamentos e utensílios, e, por fim, pela distribuição da alimentação aos alunos (STORLARSKI; CASTRO, 2007, p. 40).

Ribeiro dos Santos et al. (2016) ressaltam que as vantagens da adoção do modelo de terceirização consistem em dois fatores: uma alimentação mais variada e o número menor de funcionários da EEx. envolvidos na alimentação escolar. Apontam também as desvantagens desse tipo de gestão: custo elevado das refeições, as (os) merendeiras (os) concursadas são remanejadas (os) para outras funções e o fato de que o dinheiro que está sendo pago à empresa poderia ser

utilizado na contratação de merendeiras, na reforma das cozinhas e na compra de equipamentos de melhor qualidade (RIBEIRO DOS SANTOS et al., 2016).

Por último, no modelo misto, a EEx. realiza a execução financeira do programa centralizando parte dos recursos e descentralizando outra parte. Há, portanto, uma combinação simultânea dos modelos centralizado e escolarizado. Geralmente ocorre a centralização para gêneros não perecíveis e a transferência às escolas para os gêneros perecíveis (STOLARSKI; CASTRO, 2007).

O modelo misto se configura a partir da conveniência da EEx., que pode se valer de critérios relacionados às características de localização das escolas, ao tipo de atendimento escolar ou outro. Pode-se, por exemplo, haver a execução financeira centralizada para escolas urbanas concentradas em municípios caracterizados por diversificado comércio local, ao passo que escolas localizadas em locais mais isolados podem ser contempladas pela descentralização financeira.

Também pode se adotar o sistema misto, adquirindo-se parte das refeições pelo sistema terceirizado, por exemplo, para escolas localizadas em presídios, onde não é conveniente haver cozinhas equipadas com materiais de preparo de refeições que poderiam ser usados como armas, se apropriados indevidamente.

A adoção de um desses modelos de gestão de processos de compras pelas EEx. fica condicionada aos critérios discricionários eleitos por cada uma em razão de suas especificidades regionais ou locais e das características das escolas a serem atendidas. O melhor desempenho do programa, no que concerne às compras públicas, está condicionado à adoção do modelo de gestão de compras adotado pela EEx., que determinará a qualidade do gasto público.

Com a demonstração dos modelos de gestão dos processos de compras para aquisição dos gêneros alimentícios para a consecução do programa, evidencia-se a complexidade dos procedimentos a serem seguidos em cada modelo adotado. Os processos de aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE perpassam por uma sequência de etapas que requer o conhecimento técnico especializado de vários profissionais.

Nesse sentido, Ribeiro dos Santos et al. (2016) alertam para a importância de o governo criar estratégias para a capacitação dos setores responsáveis pela gestão da alimentação escolar. Haja vista a complexidade dos procedimentos licitatórios e das regras de dispensa, bem como dos procedimentos de segurança alimentar, a capacitação dos envolvidos na aquisição de gêneros alimentícios é essencial à

eficiência do programa.

Dessa forma, a gestão dos processos de compras a ser implementada nas EEx. deverá permitir a ampla competitividade na oferta dos produtos e a obtenção de bons preços de mercado, em face da qualidade necessária. Para isso, os processos de compras devem ser orientados com base na racionalização dos processos e na escolha das modalidades de licitação adequadas a esse fim, além de se instrumentalizar a partir de ferramentas tecnológicas que auxiliem nesses processos.

Sendo assim, na seção adiante, serão abordados os aspectos relacionados às compras públicas, com ênfase numa visão estratégica e sistêmica dos processos de compras.

2.1.2 A função de compras no setor público: perspectivas no contexto da gestão estratégica

Segundo Carvalho Filho (2005), a Administração Pública exerce atividade multifacetária e complexa, voltada à finalidade de satisfação do interesse público. Para tanto, “precisa valer-se de serviços e bens fornecidos por terceiros, razão por que é obrigada a firmar contratos para realização de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens (...)” (CARVALHO FILHO, 2005, p. 185).

Assim, a primeira finalidade das atividades de compras públicas refere-se à necessidade de prover à Administração Pública os bens e serviços imprescindíveis ao seu funcionamento e à realização das políticas públicas implementadas pelos governos.

A segunda finalidade das compras públicas diz respeito à utilização do poder de compra do Estado para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (TERRA, 2016). De acordo com Costa (2011), o conceito de desenvolvimento sustentável advém do documento conhecido como Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), em que se apresenta a seguinte definição de desenvolvimento sustentável (ONU, 1987, s/p):

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora

e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.

Em 2010, a Lei Federal nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, alterou a Lei Federal nº 8.666/93, principal norma regulamentadora das licitações e contratações públicas, para determinar que a licitação deve não apenas se ater a resguardar a isonomia e a proposta mais vantajosa para a administração, mas, além, deve buscar promover o desenvolvimento nacional sustentável (BETIOL *et al.*, 2012).

Nesse sentido, o Estado, na condição de grande consumidor, assume relevante papel na aquisição de bens e serviços. As compras governamentais podem viabilizar políticas públicas para a indução da sustentabilidade, constituindo-se, pois, como instrumento para o desenvolvimento econômico, social, ambiental e de promoção às inovações industriais e tecnológicas de produção.

Sendo assim, as compras públicas assumem, também, uma função social (TERRA, 2016). Ferrer (2012) salienta a importância das aquisições públicas, ressaltando que “um dos aspectos mais relevantes é a capacidade que esse fator de gestão possui de impactar, fomentar e direcionar o desenvolvimento econômico local” (FERRER, 2012).

Dessa forma, a visão sobre as compras públicas rompeu com a tradicional visão entre atividade meio e atividade fim, tornando-se também parte da atuação finalística do Estado como instrumento governamental na promoção de políticas públicas. Entretanto, as aquisições, nesse sentido, ainda se encontram incipientes nos setores de compras públicas (TERRA, 2016).

Por outro lado, para que as compras públicas cumpram o seu papel, é preciso se pensar e trabalhar para a melhoria da gestão dos processos de aquisições. O aperfeiçoamento dessa atividade perpassa pela implementação de melhorias da qualidade do gasto público, com vistas a reduzir desperdícios que possam comprometer a eficiência, como assente Ferrer (2015). Por essa razão, é importante aprofundar as visões e entendimentos que emergem sobre as perspectivas da gestão das aquisições públicas.

De acordo com Teixeira *et. al* (2015), o entendimento sobre a gestão de compras na Administração Pública tem passado por mudanças, dando ensejo à passagem de uma concepção tradicional para uma nova concepção que se baseia

na gestão estratégica da cadeia de suprimentos e de compras públicas. Sendo assim, a atividade de compras deve ser compreendida a partir de uma visão integrada e sistêmica (TRIDAPALLI, 2011). Nesse sentido, “Por trás da ação de compra precisa haver toda uma política integrada, que se suporta com a gestão estratégica de suprimentos (...)” (FERRER, 2013, p. 2).

Nessa acepção, Teixeira et al. (2011) afirmam que a modelagem de um sistema inteligente de compras é fator estratégico na gestão de suprimentos, permitindo decisões estratégicas que compreendam a melhor estrutura, especificação, tipo de contrato e modalidade de licitação adequada para cada objeto, organização e contexto. Para Teixeira et al. (2011), em um modelo estratégico sistêmico e contingencial de compras e contratações, devem-se levar em conta revisões abrangentes que contemplem, para além da técnica específica de compras, a logística, a gestão de suprimentos, a integração de processos internos, as estruturas e a formação de pessoal.

Tridapalli et al. (2011) afirmam que a maioria das unidades governamentais concentra seus esforços em uma parte do ciclo de gastos, no processo de compras, ou seja, na licitação, com base na velha ideia, a qual deve ser deixada para trás, de que cada aquisição é um só processo. Ferrer (2013) aponta a ausência de uma visão horizontal dos processos de compras, o que proporciona a fragmentação do orçamento, ocasionando compras redundantes. Na opinião da autora (FERRER, 2013):

Boa parte dos desperdícios se dá porque o estado não tem uma visão integrada do processo de gestão de suprimentos, da logística e das compras em si. A descentralização sem controle leva a geração de redundâncias nos estoques, que desencadeiam processos de mau uso dos recursos públicos. Verificamos a necessidade de uma inteligência centralizada com uma visão única do processo, que consiga enxergar acima dos interesses particulares de cada órgão, secretaria ou ministério (FERRER, 2013, p.16).

Ferrer (2013) afirma que nas últimas décadas o setor privado se reestruturou, dando lugar a um modelo organizacional em forma de rede. Aponta, ainda, que o setor público deve seguir no mesmo caminho, de modo que novos modelos são essenciais para se enfrentar os desafios do estado contemporâneo.

Dessa forma, defendendo a ideia de que “uma ação efetiva e estratégica nas compras públicas é central para a eficiência do Estado” (FERRER, 2013, p. 4),

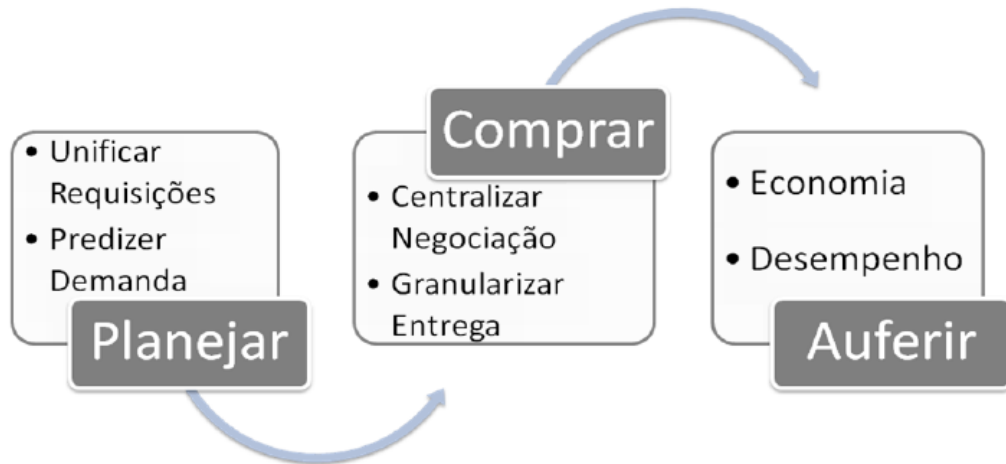
defende a autora que é necessário que o Estado encontre formas para imprimir flexibilidade à gestão, buscando alternativas que possibilitem a capacidade de centralizar ou descentralizar o que for necessário. Em continuidade, diz ainda Ferrer (2013, p.4):

Na nossa visão, o processo de compras precisa ser visto de forma única, considerando não apenas a transação em si e o preço final, mas também o dimensionamento da demanda, a logística e o custo total de aquisição. Olhar só para a transação é visualizar apenas 10% do processo. Em geral os governos recebem e executam os “pedidos de compras” sem a visão do planejamento, da demanda e do consumo final (FERRER, 2013, p.4).

Nessa perspectiva, Ferrer (2013) considera que algumas tendências e práticas são consideradas essenciais para ajustar o processo de melhoria da qualidade do gasto público nas dinâmicas das aquisições públicas. Concebe a autora que essas melhorias consistem em: padronização como condição para obtenção de economia de escala; implementação de um cadastro unificado de fornecedores com simplificação no processo de registro; monitoramento e acompanhamento do consumo; implementação de centrais de serviços compartilhados; utilização de tecnologias em sistemas de compras eletrônicas que permitam ir além da efetivação do processo da transação final, dispondo de ferramentas para o planejamento de demandas e monitoramento dos processos; instituição de uma Equipe Orientadora de Planejamento (EOP); adoção de um plano anual de aquisições e de um modelo de custos total; desenvolvimento de um planejamento de comunicação sobre práticas e normas consolidadas (FERRER, 2013).

Portanto, a visão das compras públicas com foco nos processos individuais de compras passa a dar lugar à compreensão de que os procedimentos de compras públicas se articulam com outras etapas e dimensões da gestão de suprimentos (TERRA, 2016). Sendo assim, a gestão estratégica dos processos de compras públicas relaciona-se a uma visão integral de compras, em que, de forma única, são percebidos os processos de planejamento, execução e monitoramento, conforme proposto por Ferrer (2013) e resumido na Figura 7:

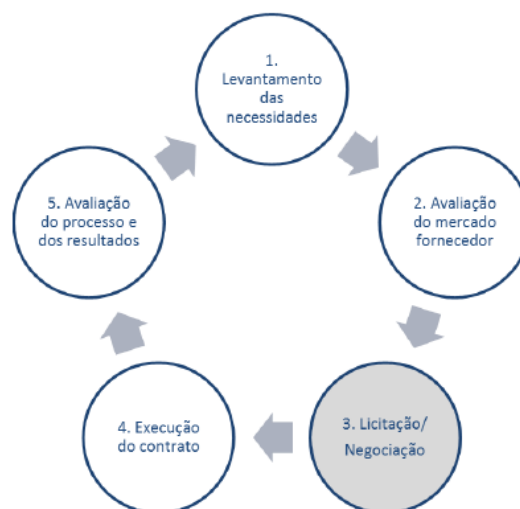
Figura 7 - Evolução do modelo conceitual



Fonte: Ferrer (2013).

Por sua vez, Teixeira et al. (2015) corroboram esse entendimento, afirmando que a literatura apresenta convergência quanto à existência de um ciclo de compras, havendo variações de modelos cujas fases perpassam pela busca de informações ou definição das necessidades até a avaliação dos serviços prestados ou produtos fornecidos. Um modelo simplificado apresentado pelos autores abrange cinco fases genéricas, como na Figura 8:

Figura 8 - Modelo de ciclo de compras



Fonte: Teixeira et al. (2015)

A partir do entendimento de que as compras públicas se constituem em processos que se organizam em etapas que compõem um ciclo, algumas práticas vêm sendo ressaltadas pelos estudiosos do tema como boas estratégias para a gestão de suprimentos. Importante prática no contexto de uma gestão estratégica é a criação de sistemas centrais de compras (FERRER, 2013; FENILI, 2016; TEIXEIRA et al., 2015). A respeito das compras compartilhadas, vislumbram-se possibilidades advindas de seu caráter sistematizado, conforme Ferrer (2013, p. 9):

Assim como uma rede se caracteriza por ter um nodo central que articula as relações entre os diversos pontos, teremos um sistema com capacidade de conhecer e articular as mais variadas demandas, identificar o melhor meio para aquisição, considerando o custo total, um sistema de logística e de alerta do destino final. Trata-se, portanto, de uma nova visão do estado para atender as demandas atuais e futuras, gerando a possibilidade de usar de uma forma mais competente os recursos públicos (FERRER, 2013, p.9).

Logo, de acordo com Ferrer (2013), o plano anual de compras é importante instrumento para viabilizar a centralização das aquisições, uma vez que as quantidades totais a serem adquiridas precisam ser dimensionadas em compatibilidade com as necessidades das unidades interessadas na contratação. As demandas, na fase de planejamento, devem ser entregues pelas unidades a serem atendidas pela contratação até um determinado mês de cada ano, sem frequências aleatórias. As modalidades de compras, a partir do planejamento anual de compras, devem ser definidas pela central de serviços compartilhados. Todas essas informações devem ser gerenciadas por meio de um sistema com inteligência centralizada de aquisições (FERRER, 2013).

O planejamento anual das compras correlaciona-se ao objetivo de controle do fracionamento de despesas. Segundo Fenili (2016):

Trata o planejamento, pois, de iniciativa *ex ante* à consolidação segregada de processos de aquisição, agindo desde o nascedouro das demandas no órgão ou entidade. O planejamento é, em si, atividade que se harmoniza com princípios tais como o da anualidade do orçamento, da economicidade e coaduna-se, ainda, com a persecução da sustentabilidade nas compras públicas (FENILI, 2016, p.92).

Na mesma linha de entendimento, Ferrer (2013) entende que “o objetivo da compra, primeiro, é permitir a execução da política pública, não é realizar a maior quantidade de transações” (FERRER, 2013, p. 14). Sendo assim, a migração para

formas organizacionais que se beneficiem das vantagens da escala e da descentralização são incentivadas, como forma de melhoria estrutural do gasto público que possibilite aumentar os investimentos públicos (FERRER, 2013).

A concentração de demandas de forma centralizada possibilita a visão do que se compra como um todo, permitindo dimensionar e mensurar o preço total de um bem e serviço e não apenas o preço pago, que se constitui apenas em um indicador (FERRER, 2013). O custo total de um produto ou serviço abrange todos os custos envolvidos nas operações de compras, como os citados por Ferrer (2013): transporte, distribuição, custos com manipulação, custos com controle (ou falta do mesmo), estoque. Por isso, a autora defende que na gestão de compras é preciso construir um sistema estratégico de custos por meio do qual se possa identificar o custo total de uma atividade.

Custos desnecessários são eliminados quando há a supressão de transações manuais. Por consequência, servidores públicos desoneram-se dessas atividades, podendo se dedicar a tarefas mais nobres (FERRER, 2013). Podem, por exemplo, dedicar-se mais à atualização contínua para o aprimoramento de suas atividades em compras, pois, conforme entendem Tridapalli et al. (2011), o treinamento e a atualização contínua de funcionários encarregados dos processos de compras podem reduzir custos.

Nesse contexto, Tridapalli et al. (2011) sustentam ser fundamental a capacitação dos servidores que lidam com processos de aquisições para a melhoria da gestão em compras públicas. Uma vez que a gestão nessa área exige conhecimentos em informática, gestão e legislação, afirmam os autores que é preciso viabilizar possibilidades de formação a gestores e operadores em compras governamentais, gestão dos processos de cadeia de suprimento e gestão de contratos e estoques.

Ademais, Tridapalli et al. (2011) defendem a importância da utilização intensiva das ferramentas de TIC, com a pretensão de incorporação de novos processos, para o gerenciamento integral do processo de compras. Segundo os pesquisadores, o uso da TIC para o redesenho de processos na gestão da cadeia de suprimento e compras de governo traz resultados de redução de custos nos preços de bens e serviços na ordem de 13 a 37%, a depender do estágio de implantação das atividades, sobretudo no início desses projetos. Contudo, afirmam que melhorias na gestão de suprimentos não dependem somente da implantação de

sistemas computadorizados, uma vez que estes se prestam como ferramentas de execução.

De forma complementar, Tridapalli et al. (2011) salientam a importância da criação de funcionalidades operacionais que permitam o compartilhamento e a troca de informações e busca de dados, principalmente para unidades que venham a utilizar sistemas próprios de compras. Tais condições operacionais devem possibilitar a gestão de atas de registro de preços, a consulta a banco de preços, cadastro de materiais e serviços, cadastro de fornecedores, permitindo a racionalização de recursos (TRIDAPALLI et al., 2011).

A par da abordagem das compras públicas sob uma perspectiva estratégica de gestão de suprimentos, a governança das compras públicas tem sido ressaltada como uma dimensão que tangencia a eficiência da gestão de compras (TERRA, 2016). Ao mencionar o descaso com elementos como fornecedores, catálogos de materiais e serviços, processos internos padronizados e planificação, Santana (2015) observa que os gargalos presentes nas aquisições governamentais não se encontram na fase operativa ou de execução, mas atribui esses prejuízos à ausência de governança.

No entanto, Terra (2016) salienta que, embora a temática de governança esteja já integrada no setor público, o estudo do tema com foco em compras públicas é ainda muito restrito. Assim, os estudos e as recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) na área de governança em compras públicas constituem-se como diretrizes norteadoras para a construção do conhecimento sobre esta dimensão relacionada à gestão das compras públicas. Segundo o TCU (2012) a governança em compras públicas relaciona-se a um (TCU, 2012, s.p.):

Conjunto (sistema) de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visa a assegurar que as decisões e as ações relativas às aquisições estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

De acordo com o TCU (2014a), a governança no setor público pode ser observada em quatro vertentes: sociedade e estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; atividades intraorganizacionais. Algumas funções básicas aplicam-se a essas quatro perspectivas de governança, sendo elas: a) definir o direcionamento estratégico; supervisionar a gestão; envolver

as partes interessadas; gerenciar riscos estratégicos; auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; promover *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência (TCU, 2014a).

Para a finalidade deste trabalho, cabe destacar a perspectiva da governança relacionada às atividades intraorganizacionais, sob a ótica do TCU (2014a, p. 21):

A governança sob a perspectiva de atividades intraorganizacionais pode ser entendida como o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Sob esta perspectiva, são analisados os processos decisórios, as estruturas específicas de governança e as relações intraorganizacionais, que visam, entre outras coisas, otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades e contribuir para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização. São exemplos típicos da aplicação desta perspectiva: a governança de pessoal, de informação, de tecnologia, de logística, de investimentos, de orçamento e finanças, de regulamentações etc.

Logo, a governança incide sobre as atividades de compras públicas, referindo-se às atividades intraorganizacionais relacionadas a estratégias, políticas e iniciativas que possam contribuir para o alcance de efetivos resultados na área das aquisições governamentais (TERRA, 2016). Para esclarecer a relação entre as atividades de governança e de gestão, o TCU (2014a) utilizou o disposto na Figura 9:

Figura 9 - Relação entre governança e gestão



Fonte: TCU (2014a, p. 32).

Nesse sentido, avaliação, direcionamento e monitoramento são atividades básicas da governança que se realizam por meio de um conjunto de mecanismos de

liderança, estratégia e controle (TCU, 2014b). A governança em aquisições públicas é assim definida no Relatório TC - 017.599/2014-8 (TCU, 2014b, s.p.):

Governança das aquisições pode ser definida como conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis (...).

Portanto, no que tange à gestão das compras públicas, há um vasto campo para que gestores públicos possam inovar quanto às formas de estruturação organizacional dos setores de aquisições, com vistas a assegurar a utilização eficiente dos recursos públicos. Entretanto, não se pode olvidar que há limitações. Princípios e regras estabelecidos pelo poder legislativo impõem procedimentos a serem observados na condução dos processos para as aquisições pela Administração Pública. Na seção seguinte, serão abordados os aspectos normativos das compras públicas.

2.1.3 Aspectos normativos das compras públicas

A Administração Pública, para cumprir suas funções em benefício da satisfação do interesse da sociedade, não é autossuficiente, uma vez que não produz nem realiza por si mesma todos os bens ou serviços de que necessita para atender ao interesse público. Sendo assim, ela depende de terceiros, na intenção de obter destes os préstimos de que necessita, o que enseja a celebração de variados contratos administrativos (NIEBUHR, 2003, p. 12).

Segundo Niebuhr (2003), os contratos administrativos proporcionam benefícios econômicos para o contratado, usualmente consideráveis em face do gigantismo da Administração Pública. De acordo com o autor, para resguardar o interesse público, em consonância com a moralidade administrativa, a formação válida dos contratos administrativos fica condicionada a um procedimento formal prévio que vincula a Administração Pública.

Assim sendo, as contratações no âmbito do setor público ficam adstritas a certas formalidades, originando-se de processos de licitação ou, excepcionalmente, de dispensa ou inexigibilidade desta, nos casos permitidos pela legislação. Segundo Di Pietro (2009, p. 350), o conceito de licitação cinge-se ao seguinte:

Aproveitando, parcialmente, conceito de José Roberto Dromi (1975:92), pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

A expressão “ente público no exercício da função administrativa” utilizada na definição, conforme explica a autora, deve-se ao entendimento de que mesmo as entidades privadas que estejam no exercício de função pública, ainda que dotadas de personalidade jurídica de direito privado, obrigam-se a se submeter à licitação¹² (DI PIETRO, 2009).

Meirelles (1999) entende que a igualdade, também denominada isonomia, entre os licitantes é o princípio primordial da licitação. Sendo assim, a promoção de condições de igualdade de competição a todos os interessados na obtenção do direito de contratar com a Administração Pública é requisito inafastável da licitação pública. Nesse sentido, Niebuhr (2003) entende que “A causa da licitação pública é o princípio da isonomia e, sob outro prisma, só há licitação pública nas hipóteses em que todos os interessados em dela participar sejam tratados com igualdade, prestigiando-se a isonomia” (NIEBURH, 2003, p. 35). Assim esclarece o Nieburh (2003, p.34):

Por exemplo, para tratar com igualdade todos os interessados nos benefícios econômicos do contrato administrativo, é estritamente necessário que todos eles tenham condições razoáveis de tomar ciência da pretensão da Administração Pública de celebrá-lo e dos termos em que ele será firmado, compreendendo-se a definição de seu objeto e o esclarecimento de todas as condições que o envolvem. Também, entre outras coisas, é preciso que a Administração Pública esclareça a todos os documentos a serem apresentados para disputar o contrato e quais os critérios a serem levados em conta para cotejar as propostas. Tudo isso deve ser feito formalmente, valendo-se de procedimento que se inicia com estudos prévios a respeito das necessidades da Administração Pública, posteriormente com a elaboração de instrumento que convoque os interessados, elucidando todas essas questões, com a publicação dele, com a verificação dos documentos exigidos e com a comparação das propostas. Essa série de formalidades é ordenada por lei, por efeito da qual cada uma delas recebe uma nomenclatura e um lugar próprio, revelando-se um procedimento que se denomina licitação pública.

12 Nesse sentido, as caixas escolares vinculadas às escolas da rede estadual de ensino de Minas Gerais, associações sem fins lucrativos na forma de pessoas jurídicas de direito privado, ficam, portanto, obrigadas a proceder às licitações, uma vez que recebem recursos públicos para o custeio de bens e serviços em benefício das escolas. Sendo assim, são instituições que se encontram no exercício da função pública.

A licitação configura-se, portanto, como um procedimento administrativo que se compõe por uma sucessão itinerária e encadeada de atos sucessivos, cada um com uma finalidade específica, tendentes todos a um resultado final e conclusivo em função do qual se entrosam e harmonizam (MELLO, 1985).

Ao lado do princípio da isonomia, outros princípios administrativos constituem-se em aportes fundamentais que têm por função orientar e embasar a ação administrativa na realização dos processos de aquisições públicas, fundamentando “os lineamentos em que se deve situar o procedimento” (CARVALHO FILHO, 2005, p.191).

Esses princípios possuem força normativa e não podem ser afastados pelos agentes públicos na execução dos procedimentos licitatórios ou mesmo no caso de dispensa ou de inexigibilidade de licitação. Di Pietro (2009) destaca que a própria licitação se constitui em princípio a que se vincula a Administração Pública, decorrente este do princípio de indisponibilidade do interesse público, impondo-se como uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante.

Contudo, não há uniformidade entre os doutrinadores quanto à indicação dos princípios informativos da licitação (DI PIETRO, 2009). Sendo assim, destacam-se, aqueles que, de modo recorrente, são citados pela doutrina jurídica: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, igualdade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo (DI PIETRO, 2009).

Dos princípios elencados, o da eficiência adquire contornos relevantes, em razão de sua importância estratégica. Relaciona-se a esse princípio o entendimento de que a Administração Pública deve atender as demandas sociais, pautando-se na busca da maximização dos resultados por meio dos menores custos, de modo a assegurar a qualidade e a produtividade dos gastos públicos. Sobre esse princípio se discorrerá detalhadamente adiante.

Além dos princípios informativos da licitação, há ainda um aparato legislativo específico a dispor sobre as normas que embasam as compras no setor público. O art. 37, inc. XXI, da CF de 1988 determina a obrigatoriedade de processo de licitação, a preceder a contratação para as compras e alienações públicas, assegurando-se condições de igualdade a todos os concorrentes (BRASIL, 1988).

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), conhecida como Lei de Licitações e Contratos, regulamenta esse dispositivo constitucional,

estabelecendo “normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1993).

Para os fins deste trabalho, é importante mencionar que as caixas escolares, dotadas de personalidade jurídica própria, na forma de associação privada, recebem recursos públicos, estando, portanto, vinculadas à observância de normas de licitação. De acordo com o art. 119 da Lei 8.666/93, entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes públicos devem editar regulamentos próprios de licitação, ficando sujeitas às disposições legais dessa lei (BRASIL, 1993). Nesse sentido já se manifestou o Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) em sede do Incidente de Uniformização nº 760.875 (TCEMG, 2010):

[...] apesar de a Caixa Escolar ser uma entidade de personalidade jurídica de direito privado, ela tem obrigação de prestar contas e submete-se a procedimentos licitatórios para as contratações, tal qual as sociedades de economia mista e as empresas públicas.

A par da Lei nº 8.666/93, outros atos normativos constituem-se em marcos regulatórios de licitação e estabelecem regras gerais aplicáveis aos procedimentos de licitação no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dos quais se destacam os principais: Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, a qual institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns; Lei Federal nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, a qual instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - (RDC); Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, a qual estabelece regras de participação específicas em licitações em benefício de micro e pequenas empresas.

Em que pese necessidade de revisão para melhorias no arcabouço legislativo das compras públicas, como afirma Ferrer (2015), não é o aparato jurídico o responsável pelas maiores dificuldades e entraves que permeiam as compras públicas. Assim, Ferrer (2015) destaca que o maior entrave nessa área consiste nas deficiências de gestão e de governança.

Compartilhando o mesmo entendimento, Teixeira *et al.* (2014) entendem que as leis não proíbem a implementação de políticas mais amplas para as áreas e práticas que regulamentam. No entendimento dos autores, não há proibição para o

gestor público quanto a planejar e implantar um sistema de logística e gestão de suprimentos na área pública, voltado para a melhoria do gasto público (TEIXEIRA et al., 2014).

Nesse passo, a preocupação com a qualidade do gasto público passa a ser uma constante nas discussões sobre o tema das compras públicas, reportando esse assunto à necessidade de se conhecer com maior profundidade o sentido do princípio da eficiência no contexto das compras públicas. Considerado o intuito deste trabalho, opta-se por abordar adiante, em seções próprias, o princípio da eficiência, explanando-se as nuances de sua configuração, dada a sua relevância na área de compras públicas, e as modalidades de licitação.

2.1.3.1 O princípio da eficiência aplicado às compras públicas

A reforma administrativa empreendida no Brasil em meados dos anos 90 imprimiu à administração pública brasileira as características do modelo de gestão gerencial. Esse movimento resultou na inserção do princípio da eficiência no rol dos princípios norteadores da Administração Pública estabelecidos no art. 37 da CF de 1988 (VILHENA; HIRLE, 2013). De acordo com Moreira Neto (2000, p.84), o princípio da eficiência foi introduzido no texto constitucional:

[...] no sentido de transcender o conceito de poder-dever de administrar, afirmado pela administração burocrática, empenhada em lograr apenas a eficácia jurídica, para estabelecer, como um passo adiante, o dever de bem administrar, que é hoje respaldado pelos novos conceitos gerenciais, voltado à eficiência da ação administrativa pública.

Destarte, devem os agentes públicos orientar a realização de suas atividades em conformidade com a eficiência (CARVALHO FILHO, 2005). Dada a imprecisão do termo, é necessário compreender o sentido e o alcance do princípio da eficiência, especialmente na seara das compras públicas, em que se deve perseguir a escolha da proposta mais vantajosa à administração pública.

Motta (2002) observa que “A palavra eficiência, no amplo espectro constitucional, certamente se prestará a uma interpretação abrangente.” (MOTTA, 2002, p. 15). A doutrina jurídica relaciona o termo eficiência a vários sentidos, embora os atribua certo grau de distinção. Assim, o conceito de eficiência apresenta-se distinto do conceito de eficácia, embora com este esteja correlacionado. Além

disso, encontra-se vinculado à ideia de economicidade e celeridade (SILVA, 2008).

Neumann (2013) relaciona a eficiência à ideia de desempenho, associando-a ao equacionamento de recursos para o alcance de resultados. Nesse sentido, “Uma tarefa é eficiente quando minimiza a utilização de recursos ou quando produz um melhor desempenho usando os mesmos recursos” (NEUMANN, 2013, p. 118). Já a eficácia diz respeito ao efetivo alcance dos objetivos propostos, correspondente ao “grau em que os resultados de uma organização correspondem às necessidades e aos desejos do ambiente externo” (NEUMANN, 2013, p. 120).

Moreira Neto (2000) observa que a concepção de eficiência relaciona-se à ideia de que não basta que os atos simplesmente produzam os resultados esperados, o que atenderia à eficácia, mas, além, devem ser “praticados com certas qualidades intrínsecas que possibilitem lograr-se o melhor atendimento possível das finalidades que deve, por lei, atender” (MOREIRA NETO, 2000, p. 84).

Referindo-se a essas qualidades exigíveis, explica Moreira Neto (2000) que podem ser numerosas e detalhadas, como por exemplo, relativas a critérios objetivos de tempo, de quantidade ou valor de recursos utilizados, de generalidade do atendimento ou das respostas dos usuários (feedback). Ressalta ainda o autor que o conceito jurídico de eficiência jamais deve ser subjetivo, para que não se configure o arbítrio no exercício do controle no âmbito da administração pública (MOREIRA NETO, 2000).

Nessa linha de entendimento, a noção de economicidade é intrínseca à de eficiência. A eficiência, no âmbito das compras públicas, “significa a busca de aquisição do bem ou da disponibilidade necessários à Administração da forma mais econômica possível, sem perda da qualidade exigida” (BARROS, 2005, p. 17). Justen Filho (2005) corrobora esse entendimento, afirmando que “economicidade significa o dever de ser eficiente”.

De acordo com Costa (2000), a necessidade de mudanças no sistema de compras públicas no Brasil almeja “buscar mais agilidade, eficiência e transparência no trato com o dinheiro público” (COSTA, 2000, p. 119). A qualidade na realização das despesas públicas, em pauta nas agendas governamentais e amplamente discutida pelos estudiosos das compras públicas, volta-se à compreensão do alcance da eficiência nas aquisições do setor público. A ideia de qualidade do gasto ultrapassa o ato de comprar bem, segundo Teixeira et al. (2015):

Pensar a qualidade do gasto é algo que também deve ser feito à luz da chamada Nova Economia Institucional (NEI), que considera os custos de transação (Williamson, 1987). Nessa visão, difundida pelo vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 2009, Oliver E. Williamson, o principal objetivo das organizações é economizar nos custos de transação. Dessa forma, uma vez que para a NIE as instituições são vistas como feixes de contratos, tratar da qualidade do gasto é, mais do que olhar para a saída de recursos financeiros, é, de fato, a busca pelos arranjos institucionais mais eficientes e eficazes (TEIXEIRA, 2015, p.20).

Assim, a economicidade é um dos aspectos relativos à eficiência, visando, principalmente, à obtenção de razoáveis preços e custos operacionais, conforme salienta Silva (2008):

Aliás, refletindo-se mais além, mesmo que a contratação ou a aquisição não se concretize, isto é, independente do recebimento do bem ou da prestação do serviço, a elaboração e a condução de um processo de licitação consubstanciam custos consideráveis – custos explícitos (alocação de pessoal qualificado, papel, cartuchos e impressoras, energia elétrica, canetas, publicações em jornais, etc.). O processo de licitação, em si, já representa um fator de custo (SILVA, 2008, p.75).

Niebuhr (2006) aponta que “a eficiência em licitações públicas gira em torno de três aspectos fundamentais: preços, qualidade e celeridade” (NIEBUHR, 2006, p. 43). A celeridade também é um dos aspectos correlacionados à eficiência, afeta à questão da tramitação razoável dos processos, mediante a garantia de razoável prazo em sua tramitação (CARVALHO FILHO, 2005). Sendo assim, nos procedimentos licitatórios, deve-se primar pela celeridade dos processos de aquisições.

Portanto, a eficiência, no que tange à sua aplicabilidade às compras públicas, assume aspectos de economicidade e celeridade, não podendo, contudo, se dissociar da dimensão da eficácia. Assim, na condução eficiente dos procedimentos licitatórios, deve-se levar em conta a otimização da escolha da modalidade licitatória adequada aos objetivos da organização a serem atingidos. Adiante, apresentam-se as modalidades de licitação.

2.1.3.2 Modalidades de licitação

As modalidades de licitação encontram-se expressas em lei e não podem sofrer alterações pela Administração e nem combinações entre si (CARVALHO FILHO, 2005). Constituem-se nos instrumentos procedimentais que antecedem a

contratação para operacionalizar o processo de escolha da melhor proposta nas compras públicas.

Para os fins deste trabalho, torna-se importante identificar os procedimentos de licitação, em especial o convite e a dispensa de licitação, uma vez que esses são os principais instrumentos utilizados no âmbito das caixas escolares para a aquisição de gêneros alimentícios para a execução do PNAE.

As modalidades de licitação estão previstas especialmente na Lei 8.666/93 e na Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. As modalidades de licitação estabelecidas na Lei 8.666/93 são as seguintes: concorrência, tomada de preços, convite, pregão, concurso e leilão. Essas modalidades foram definidas, especialmente, em função do valor da contratação, à exceção do concurso e do leilão. No que tange aos critérios de julgamento das propostas, há previsão legal quanto a menor preço, maior oferta, melhor técnica e combinação entre técnica e preço.

A Lei nº 10.520/2002, por sua vez, estipulou a modalidade de pregão, com disciplina e procedimentos próprios, nas formas presencial e eletrônica, com o objetivo de conferir celeridade aos processos de contratação, especialmente quanto às menores contratações, segundo Carvalho Filho (2005). Fernandes (2007) ressalta que o pregão, especialmente o eletrônico, constituiu-se como um dos grandes avanços na operacionalização das compras públicas. Essa modalidade destina-se à aquisição de bens e serviços de menor complexidade, considerados como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, 2002).

Há ainda outros dois procedimentos prévios à contratação que se posicionam como exceções ao dever de licitar para os casos estabelecidos na legislação, em que se permite a dispensa ou a inexigibilidade de licitação. Nos casos de dispensa de licitação, previstos no art. 24 da Lei nº 8.666/93, a realização de procedimento licitatório é viável. Todavia, pelas particularidades do caso, o legislador concedeu ao gestor o poder discricionário, mediante adequada justificativa, quanto a realizar ou não o procedimento de licitação (DI PIETRO, 2009).

Por outro lado, a inexigibilidade de licitação, prevista no art. 25 da Lei nº 8.666/93, configura-se quando a natureza da aquisição se inserir num contexto de inviabilidade de competição. Nesse caso, é inviável a licitação por só existir um único objeto a ser contratado, seja um bem material ou um serviço vinculado à

pessoa específica que o presta (DI PIETRO, 2009).

O procedimento de convite é realizado de forma simplificada. Os licitantes são convidados, por escrito, no prazo de cinco dias de antecedência, mediante carta-convite enviada a no mínimo três interessados, que são escolhidos pela unidade administrativa promotora da licitação. A cópia do instrumento convocatório deverá ser afixada em local apropriado, facultando-se a publicação no diário oficial (DI PIETRO, 2009).

Além desses procedimentos, há também o Sistema de Registro de Preços (SRP), considerado como um procedimento especial de licitação, realizado por meio de pregão ou de concorrência, com o propósito de se constituir um registro formal de preços, vigentes para um determinado período, a ser utilizado em contratações futuras (FERNANDES, 2007). O SRP é assim definido por Fernandes (2007):

Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração (FERNANDES, 2007, p.31).

Esse procedimento está previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93 e no art. 11 da Lei nº 10.520/2002. Constitui-se em instituto regido pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que o regulamentou, definindo-o, no inc. I do art. 2º, como sendo o “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras” (BRASIL, 2013).

O art. 3º do referido Decreto dispõe as hipóteses em que o SRP poderá ser adotado (BRASIL, 2013, s.p.):

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Os preços dos produtos ou serviços licitados ficam consignados em ata de registro de preços, documento de caráter vinculativo obrigacional, consoante inc. II

do art. 2º do Decreto nº 7.892/2013, vinculando um compromisso para as contratações futuras. No documento de ata registram-se os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições de fornecimento ou serviço a ser praticadas, de acordo com as disposições contidas no edital, instrumento convocatório da licitação, e em consonância com as propostas apresentadas pelos licitantes (BRASIL, 2013).

Fernandes (2007) corrobora as hipóteses de adoção do SRP, destacando a possibilidade de utilização do sistema no interesse da Administração quando, na aquisição ou na execução eventual de serviços, as entregas devam se protrair ao longo do tempo, como nos casos em que o prazo de validade dos produtos a serem adquiridos torne recomendável que se efetivem várias entregas. As benesses do uso do SRP quando há o provável interesse de vários órgãos ou entidades nas mesmas contratações são ressaltadas por Fernandes (2007):

Quando se centralizam as compras em determinado órgão, administrando com técnica as licitações, o recebimento e estoque dos produtos, obtêm-se significativos ganhos com a economia de escala. O sistema reflete, com eficiência, uma política de centralização que, a par de exigir competência de gerenciamento, traz a especialização de servidores, economia no preço e melhor controle de qualidade dos produtos. Efetivamente, a tão apregoada necessidade de descentralização normalmente esbarra na impossibilidade de encontrar equipes qualificadas, ou mesmo qualificar equipes, redução de efetivo e pulverização de compras, com perda econômica da aquisição em larga escala (FERNANDES, 2007, p.372).

Fernandes (2007) também elenca as vantagens e desvantagens da adoção do SRP, revelando o unânime interesse dos administradores públicos em proceder à implantação do sistema após conhecerem as suas vantagens. Na visão do autor, embora algumas desvantagens parem sobre o sistema, haja vista implicar a mudança da cultura organizacional, o que se impõe como um passo difícil em qualquer instituição, o tempo e os recursos de pessoal gastos na implementação do SRP são muito inferiores ao somatório do que é dispendido com inúmeras licitações convencionais (FERNANDES, 2007).

Segundo Fernandes (2007), a implantação de um SRP favorece a atividade de planejamento. A atividade de planejamento é de extrema importância para uma gestão estratégica de compras públicas, comprometida com a obtenção da qualidade na execução do gasto público. De acordo com Fernandes (2007):

Como já foi dito, a implantação do SRP não é a panaceia de todos os males, mas permite a evolução significativa da atividade de planejamento,

motivando a cooperação entre as mais diversas áreas, colocando em realce a área de suprimento da entidade e valorizando o corpo diretivo (FERNANDES, 2007, p.115).

Vislumbra-se, portanto, que o SRP se constitui em importante instrumento para a gestão das compras públicas. Esse procedimento especial de licitação possibilita às instituições contratantes, mediante a racionalização dos processos licitatórios, o atendimento de suas demandas de acordo com preços compatíveis aos de mercado. Dessa forma, se bem planejado, o SRP vai ao encontro dos princípios da eficiência, economicidade e celeridade processual, favorecendo, pois, a qualidade e produtividade do gasto público, permitindo que as contratações ocorram de forma imediata, com fundamento na ata de registro de preços.

Assim, a escolha pelo gestor público da modalidade de compras pertinente a um determinado tipo de aquisição não apenas se restringe à questão de se praticar um ato administrativo de conformidade à legislação. As possibilidades procedimentais para se atender determinada demanda de aquisição devem ser avaliadas pelo gestor público numa conjuntura maior, que considere as compras públicas no contexto de uma visão estratégica.

Para isso, a tomada de decisão quanto ao procedimento licitatório a ser utilizado deve se balizar não apenas na subsunção à norma, mas também numa análise estratégica que avalie o custo transacional das modalidades licitatórias possíveis. Segundo Terra (2016):

Evidente que parte dessas possibilidades de se atender uma determinada demanda fazem parte de um conjunto maior em âmbito de gestão de suprimentos e de gestão pública, mas sempre devem fazer parte da visão sistêmica que engloba as compras públicas, não limitando a área de compras a uma mera operacionalização, mas sim a um meio de criar soluções para as demandas e de contribuir para os resultados do Estado (TERRA, 2016, p.52).

Feita essa abordagem sobre as compras públicas no que tange a sua compreensão no contexto da gestão estratégica, bem como apresentados os marcos legais brasileiros que regulamentam as atividades de compras no setor público e os procedimentos de sua operacionalização, adiante se apresenta a metodologia de pesquisa utilizada para esse estudo.

2.2 Metodologia da pesquisa

Nesta seção são abordados os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa, com vistas à consecução dos objetivos geral e específicos propostos. De acordo com Gil (1991), o desenvolvimento de uma pesquisa dá-se mediante o concurso de conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e procedimentos científicos. Assim, uma pesquisa ocorre ao longo de um processo que se desenvolve em várias fases, desde a formulação do problema até a apresentação dos resultados (GIL, 1991).

Gerhardt e Silveira (2009), por sua vez, explicam a metodologia como um estudo da organização, dos caminhos a se percorrer na realização de uma pesquisa ou de estudo e dos instrumentos utilizados para fazer uma pesquisa científica. Além, entendem as autoras que a metodologia ultrapassa a descrição de métodos e técnicas utilizados na pesquisa, abrangendo, ainda, a escolha teórica realizada pelo pesquisador, no que tange à abordagem do objeto a ser estudado.

A temática abordada nesta pesquisa compreende as compras públicas para o atendimento da política de alimentação escolar, implementada por meio do PNAE. A questão norteadora deste trabalho parte da indagação quanto ao modo como se está sendo realizada a gestão dos processos de compras para a aquisição de gêneros alimentícios, em atendimento ao programa, no Estado de Minas Gerais.

Logo, a questão de pesquisa aponta para uma situação problema que remete à necessidade de compreensão de aspectos que envolvem um complexo processo. Assim, há a necessidade de conhecer os atores, o contexto causal e a dinâmica envolta nesse processo, com suas especificidades. Assim, a metodologia de pesquisa utilizada neste estudo baseia-se em uma abordagem qualitativa.

Gerhardt e Silveira (2009) apontam que os métodos qualitativos são utilizados pelos pesquisadores que buscam o porquê das coisas, mas que não buscam quantificar valores e trocas simbólicas, uma vez que os dados analisados são não métricos e se valem de diferentes abordagens. Segundo as autoras (GERHARDT; SILVEIRA, 2009):

As características da pesquisa qualitativa são: objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno;

observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p.32).

Assim, numa pesquisa de base qualitativa, busca-se conhecer uma situação quanto a suas especificidades, investigando-se o fenômeno em seu contexto real. Nesse sentido, esta pesquisa consiste em um estudo de caso, a partir da contextualização do caso de gestão explanado no Capítulo 1. Os instrumentos metodológicos utilizados neste estudo foram a pesquisa documental, bibliográfica e observação.

Inicialmente, para conhecer o modelo de gestão de aquisições para o PNAE implementado pela SEEMG, utilizou-se a pesquisa documental. Foram analisados a legislação que rege o PNAE, atos normativos e de orientação emanados da SEEMG.

A revisão bibliográfica deu-se mediante o levantamento de referenciais teóricos que analisam os diferentes modelos de gestão de compras do PNAE e a temática das compras públicas, a partir da abordagem da gestão estratégica e dos aspectos normativos que regem as licitações. Com o objetivo de percorrer esses assuntos, foram selecionados alguns pesquisadores e autores: Ribeiro dos Santos *et al.* (2016), Storlaski; Castro (2007), Ferrer (2012, 2013, 2015), Fenili (2016), Teixeira *et al.* (2015), Terra (2016), Tridapalli *et al.* (2011), Santana (2015); Carvalho Filho (2005), Di Pietro (2009), Fernandes (2007), Justen Filho (2005), Mello (1985), Moreira Neto (2000), Motta (2002), Neumann (2013), Niebuhr (2003) e Silva (2008).

Para a obtenção de dados institucionais, valeu-se da observação. Foram feitas consultas à SEEMG, por meio de acesso ao sítio eletrônico oficial do órgão, pelo canal de acesso às informações Fale Conosco e, também, por e-mails institucionais. Essas consultas permitiram o acesso aos dados da rede de ensino estadual de Minas Gerais relacionados à execução financeira do PNAE. Na busca das informações, foi possível verificar pessoalmente junto aos setores responsáveis as dúvidas sobre os dados pesquisados, já que a pesquisadora trabalha na unidade central da SEEMG e, dessa forma, conversou diretamente com as pessoas responsáveis por disponibilizar as informações.

Tendo em vista as limitações de tempo e de recursos destinados à coleta dos

dados, realizada pela própria pesquisadora, foi necessário estabelecer um recorte territorial para viabilizar a obtenção das informações pretendidas. Assim, optou-se por conhecer como se dá a gestão escolarizada do PNAE no âmbito de três escolas da rede estadual de ensino vinculadas à Superintendência Regional de Ensino Metropolitana A, situadas no município de Belo Horizonte - MG.

A escolha da SRE Metropolitana A e de escolas vinculadas a sua circunscrição, localizadas na cidade de Belo Horizonte - MG, deu-se de forma intencional. Essa escolha foi pensada a partir do relatório Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V02, nº 201601593, originado dos trabalhos de fiscalização e auditoria no Estado de Minas Gerais, sobre a gestão das compras públicas destinadas ao atendimento do PNAE, realizados pela Controladoria Geral da União (CGU). Esse relatório tratou dos resultados dos exames realizados no período de 14 a 23 de março de 2016, sobre ações de governo executadas no Estado de Minas Gerais sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas.

Nessa ocasião, algumas escolas estaduais sediadas em Belo Horizonte - MG, das quais uma se encontra sob a supervisão da SRE Metropolitana A, além de outras sediadas no mesmo município, vinculadas à circunscrição das SREs Metropolitanas B e C, passaram por auditoria no que tange às ações do PNAE, em especial quanto à gestão das compras dos gêneros alimentícios. Algumas irregularidades foram apontadas pela CGU quanto à sistemática das compras realizadas pelas caixas escolares, principalmente no tocante ao regramento estabelecido pela SEEMG na Resolução SEE nº 2.245/2012 permissivo ao uso de dispensa de licitação de forma indiscriminada quanto aos valores estimados para as contratações anuais.

A escolha da SRE Metropolitana A, em detrimento das SREs Metropolitanas B e C, deu-se pelo motivo de que as gestoras daquela unidade regional, a Diretora da Superintendência e a Diretora da DAFI, assentiram que fosse realizada a coleta de dados em seu âmbito de gestão. Por sua vez, a escolha de escolas estaduais situadas no município de Belo Horizonte - MG para a investigação proposta ocorreu em razão de que essa é a cidade com maior número de escolas supervisionadas pela SRE Metropolitana A, com o total de 90 escolas estaduais que atendem um considerável número de alunos. Isso representa um volume vultoso do montante de recursos financeiros destinados à execução do PNAE.

Foi levado em consideração que a pesquisa em escolas desse município, que possui extenso zoneamento urbano, poderia colaborar para identificar a ocorrência de eventuais dificuldades relacionadas à aquisição de produtos da agricultura familiar, o que não seria possível apurar caso as escolas escolhidas fossem situadas próximas a zoneamentos rurais.

Ademais, também se levou em consideração que, devido ao fato de a capital mineira situar-se em uma grande região metropolitana, essa circunstância poderia possibilitar a verificação da competitividade entre os fornecedores nos processos licitatórios. Essa constatação seria inviabilizada, caso fossem selecionadas escolas sediadas em municípios onde não há possibilidade de ampla concorrência entre licitantes, em virtude de escassez de comerciantes locais.

Assim, realizada a escolha da SRE Metropolitana A e do município de Belo Horizonte, foram selecionadas, por critério de conveniência, três escolas da rede estadual de ensino, já caracterizadas na seção 1.4 do Capítulo 1. Essa opção foi feita, levando-se em consideração a pretensão de se conhecer de forma detalhada como acontece a dinâmica da gestão dos processos de compras, já que a pesquisa tem uma abordagem qualitativa, o que seria inviabilizado caso o número de escolas fosse amplo.

Assim, para a seleção das unidades escolares a serem pesquisadas, foi adotado como critério o porte das escolas. Desse modo, foram escolhidas três escolas de portes diferenciados, pequeno, médio e grande, em função do número de alunos atendidos, baseando-se nos termos de compromisso firmados no ano de 2017 para a finalidade de atendimento ao PNAE. Ademais, a seleção dessas escolas, deu-se, ainda, em função da disponibilidade da direção escolar em participar da pesquisa.

Considerando que a gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios realizados no âmbito das caixas escolares é impactada pela atuação dos atores envolvidos nos níveis central e regional da SEEMG, para a consecução dos objetivos deste trabalho, foi necessário proceder ao levantamento de informações junto aos principais atores envolvidos na implementação e na execução da gestão descentralizada do PNAE, nos três níveis de gestão: unidade central, regional de ensino e âmbito escolar.

Com esse intento, o instrumento de coleta de dados utilizado consistiu em entrevistas, mediante roteiros semiestruturados, junto aos seguintes atores: três

gestores escolares, que também assumem a função de presidentes das caixas escolares (roteiro semiestruturado constante no APÊNDICE A); três analistas financeiros lotados na DIVOF na SRE Metropolitana A (roteiro semiestruturado constante no APÊNDICE B); um gestor na unidade central (roteiro semiestruturado constante no APÊNDICE C).

À EEx., por meio de sua unidade central, cabe direcionar e fiscalizar a execução do programa. Assim, um gestor envolvido diretamente com a implementação da gestão escolarizada proporcionaria informações para a melhor compreensão quanto à sistemática adotada.

À unidade regional, SRE Metropolitana A, por meio da DAFI, cabe coordenar e acompanhar as ações de caráter administrativo relativas aos programas de apoio à escola e ao estudante. Assim, os analistas financeiros que trabalham na DIVOF, departamento vinculado à DAFI, são os servidores responsáveis por orientar as caixas escolares quanto às atividades administrativas e financeiras para a realização de despesas e por analisar os processos de prestação de contas. Logo, por possuírem conhecimentos suficientes sobre a dinâmica das caixas escolares na gestão escolarizada do PNAE, poderiam relatar como a SRE exerce o seu papel quanto à gestão escolarizada do programa e descrever, a partir de sua experiência, o modo como as escolas, de modo geral, conduzem a gestão dos processos de compras.

No nível de gestão escolar, os gestores escolares são os atores que lidam diretamente com a execução dos processos de compras, uma vez que assumem a presidência da caixa escolar, sendo os responsáveis pela diligente execução dos gastos públicos. Entender como esses gestores percebem o sistema escolarizado da gestão dos processos de compras, a partir do modelo implementado pelo Estado, e compreender a forma como executam esses processos ajuda no entendimento deste caso de gestão, permitindo conhecer a realidade da gestão escolarizada do PNAE em seus aspectos práticos.

A designação dos entrevistados neste trabalho, para melhor contextualizá-los frente à função que desempenham, está identificada, para a garantia de seu sigilo, conforme o Quadro 3.

Quadro 3 - Designação e características dos entrevistados

Local de atuação	Notação	Função exercida no cargo
Unidade central da SEEMG	GC	Gestor de diretoria
SRE Metropolitana A	A1	Analista de prestação de contas
	A2	Analista de prestação de contas
	A3	Analista de prestação de contas
Unidade escolar	D1	Diretor escolar
Unidade escolar	D2	Diretor escolar
Unidade escolar	D3	Diretor escolar

Fonte: Elaborado pela autora.

O objetivo das entrevistas nos diferentes níveis de gestão da SEEMG foi perscrutar, a partir da visão dos diferentes atores envolvidos com a dinâmica da gestão escolarizada, de acordo com o contexto em que atuam, as nuances da execução desta sistemática que importam em dificuldades nos processos escolarizados de aquisições. Além disso, as entrevistas também poderiam contribuir para a percepção de possíveis perspectivas de melhorias que pudessem significar ganhos, levando a impactar positivamente a eficiência desses processos.

Para esse propósito, os roteiros semiestruturados das entrevistas foram elaborados de forma a se fazer constar perguntas similares aos atores entrevistados nos diferentes níveis de gestão, unidade central e regional da SEEMG e âmbito escolar. Foram, ainda, reservadas algumas perguntas específicas ao contexto da função por eles desempenhadas.

Essa forma de elaboração das perguntas teve por intuito possibilitar identificar como os distintos atores, no exercício de diferentes atribuições que se relacionam, de forma direta ou indireta, com a gestão escolarizada do PNAE, enxergam a dinâmica de como funcionam as aquisições no âmbito das escolas. Além disso, esse modo de construção dos roteiros semiestruturados teve o propósito de possibilitar uma análise comparativa entre as falas dos gestores que atuam nos

diferentes níveis da estrutura organizacional da SEEMG.

As entrevistas foram realizadas pela autora desta dissertação no decorrer do mês de outubro de 2017, nos locais de trabalho dos entrevistados. A ocorrência das entrevistas deu-se forma aleatória, sem a observância de uma ordem de aplicação aos sujeitos entrevistados dos distintos níveis de gestão a que pertencem. Essa forma de condução das entrevistas foi salutar para a obtenção dos resultados. Partindo-se de um roteiro semiestruturado, na medida em que novas informações foram surgindo em algumas entrevistas, foi possível obter de outros entrevistados informações complementares que puderam ora revelar contradições ora confirmar outras questões quanto à forma de gestão dos processos.

A análise das entrevistas foi realizada a partir da consolidação das respostas dos entrevistados, com um comparativo de análise de suas narrativas, como propósito de melhor aferir informações relacionadas aos dois eixos de análise estabelecidos, quanto à gestão dos processos de compras no espaço escolar e quanto ao direcionamento, acompanhamento e monitoramento da gestão escolarizada a serem exercidos pela SRE Metropolitana A.

Na seção seguinte, serão apresentados os resultados da coleta de informações junto aos sujeitos pesquisados e sua análise, à luz dos referenciais teóricos utilizados na abordagem da gestão estratégica dos processos de compras.

2.3 Análise e interpretação dos resultados da pesquisa

Os resultados desta pesquisa são apresentados e analisados nesta seção, tomando por base as informações coletadas a partir das entrevistas semiestruturadas realizadas junto aos atores selecionados nos níveis de gestão central, regional e escolar da SEEMG. A obtenção de informações nos três níveis de gestão do órgão foi fundamental para possibilitar o entendimento de como se dá a dinâmica da gestão escolarizada no âmbito das caixas escolares, pelos diferentes pontos de vista dos entrevistados, a partir das funções por eles desempenhadas.

Em seguida, são analisados os aspectos relacionados ao primeiro eixo de análise, referente aos procedimentos e processos de gestão das aquisições de gêneros alimentícios no âmbito escolar. Na sequência, serão analisados os pontos relativos ao segundo eixo de análise, consubstanciado no direcionamento e monitoramento da gestão escolarizada do PNAE pela SEEMG, especialmente por

meio da SRE Metropolitana A, no âmbito das escolas de sua circunscrição, situadas em Belo Horizonte - MG, elemento de análise nesta pesquisa.

2.3.1 Apresentação dos resultados quanto aos procedimentos e processos inerentes à gestão das aquisições de gêneros alimentícios

A gestão dos processos de compras deve ser entendida numa acepção estratégica, a partir de etapas que se sucedem e, assim, compõem o ciclo de compras, conforme entendimento firmado na revisão bibliográfica apresentada no Capítulo 2. A partir dessa concepção, propôs-se o primeiro eixo de análise, relacionado aos procedimentos inerentes à gestão dos processos de compras, no contexto em que se realizam no espaço escolar. A intenção foi verificar como essa dinâmica ocorre no contexto de algumas escolas estaduais vinculadas à SRE Metropolitana A, especialmente situadas no município de Belo Horizonte - MG.

Com o objetivo de sistematizar a apresentação das informações obtidas, serão demonstrados os resultados encontrados nas subseções seguintes, quanto aos seguintes pontos: planejamento das aquisições, procedimentos inerentes à fase interna das licitações, no que tange à obtenção de preços estimados; procedimentos e questões inerentes à fase externa das licitações, relativas à publicidade e à competitividade entre os fornecedores, aquisições da agricultura familiar, acompanhamento da execução contratual.

2.3.1.1 Planejamento das aquisições

De acordo com Fenili (2016), a licitação, por ser um procedimento administrativo de caráter formal, traz um rito, ou seja, um caminho a ser percorrido, composto de uma série de atos administrativos que se relacionam de maneira lógica, desencadeando-se temporalmente. Esse procedimento inicia-se, segundo o autor, a partir da necessidade de aquisição de certo material ou da necessidade da contratação de um serviço e culmina na assinatura do contrato ou emissão de documento correspondente. Desse modo, a licitação divide-se, na prática, em duas fases, uma fase interna ou preparatória e uma fase externa ou executória (FENILI, 2016).

A fase interna ou preparatória abarca os procedimentos referentes à delimitação das condições do ato convocatório, antes de trazê-las ao conhecimento

do público (FENILI, 2016). Compõem a fase interna a especificação e a quantificação de itens a serem adquiridos, a estimativa de despesas que dará ensejo à escolha da modalidade licitatória a ser adotada ou da hipótese de dispensa ou de inexigibilidade, se for o caso, e a análise jurídica da minuta do instrumento convocatório, antes da publicação do mesmo (FENILI, 2016). Assim, o planejamento é a etapa que antecede a realização dos processos licitatórios, estando inserido, pois, na fase interna da licitação.

No âmbito das unidades escolares pesquisadas, os gestores escolares elucidaram algumas questões que norteiam o planejamento das aquisições dos gêneros alimentícios, conforme o quadro 4:

Quadro 4 - Questões analisadas quanto ao planejamento das aquisições de gêneros alimentícios nas escolas EE Maria, EE Lucas e EE Pedro

Questão sob análise	EE Maria	EE Lucas	EE Pedro
Período em que ocorre o planejamento	Fevereiro e Março do ano de atendimento	Novembro e Dezembro do ano que antecede o ano de atendimento	Janeiro e fevereiro do ano de atendimento
Instrumentos de planejamento utilizados	Cardápios disponibilizados pela SEEMG e planilhas próprias	Cardápios disponibilizados pela SEEMG e planilhas próprias	Cardápios disponibilizados pela SEEMG e planilhas próprias
Elementos norteadores do planejamento	Valores a serem recebidos constantes nos termos de compromisso	Consumo utilizado no ano anterior ao de atendimento e valores a serem recebidos constantes nos termos de compromisso	Valores a serem recebidos constantes nos termos de compromisso
Ordem de prioridade na execução das despesas	Produtos da agricultura familiar; produtos não perecíveis; produtos perecíveis	Produtos da agricultura familiar; produtos não perecíveis; produtos perecíveis	Produtos da agricultura familiar; produtos não perecíveis; produtos perecíveis
Vigência do planejamento	Anual	Anual	Anual
Previsão de entregas dos produtos	Semanal	Semanal	Semanal

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das entrevistas concedidas pelos diretores escolares D1, D2 e D3.

Nas escolas pesquisadas há uma convergência quanto ao modo de planejamento das aquisições no que tange a diversos aspectos apontados pelos

gestores. As condutas adotadas nas três caixas escolares denotam que os diretores escolares possuem, quanto à etapa de planejamento, uma noção de gestão estratégica. Nesse sentido, exemplificativa é a fala do diretor escolar D1:

A nossa referência primeira é o que nós temos em caixa, o nosso recurso disponibilizado. Aí nós separamos porcentagens desses recursos e a porcentagem que, por exemplo, fica para cereal, baseado em um cardápio próprio da Secretaria, a gente licita, licita e, praticamente assim, o recurso ele é exatamente para aquele período e aquela quantidade. [...] Aí então meu recurso, ele é dividido em três áreas. Primeira área é para perecíveis, que é carne, é, iorgute ou leite, é... O outro é cereal e a outra porcentagem, a agricultura familiar, trinta por cento primeiro para agricultura familiar e o restante dos setenta por cento, eu divido em perecível e cereais. E aí a gente tem que fazer um cronograma, tem que fazer uma divisão que dê para os dez meses que é previsto. (D1. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

Para o planejamento das aquisições, a analista A2 esclareceu que não há nenhuma planilha ou instrumento sistematizado que seja disponibilizado pela SEEMG. Contudo, o gestor CG disse haver uma planilha matriz de planejamento mensal dos cardápios. Esta matriz, no entanto, não se aplica diretamente ao cálculo de estimativas para as compras dos itens a serem adquiridos, mas apenas direciona a alternância dos cardápios no decorrer do mês.

Apesar de a etapa do planejamento das aquisições das escolas pesquisadas seguir fluxos similares, há divergência, no entanto, quanto ao período de sua realização. Na EE Maria e na EE Pedro, o planejamento é feito nos meses iniciais do ano, ao passo que na EE Lucas, é realizado nos meses finais do ano que antecede o de atendimento. A ausência de um calendário único para a etapa de planejamento das aquisições não causa prejuízo às três escolas, uma vez que estas realizam os processos de compras individualmente.

Na EE Lucas, o consumo do ano antecedente ao do atendimento do PNAE é também utilizado como fonte de planejamento para o exercício seguinte, conforme relato da gestora: “No final do ano, novembro e dezembro, eu faço uma lista com tudo que eu vou gastar no ano que vem, baseado no que eu gastei esse ano.” (D2. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017). A conduta relatada pela diretora escolar vem ao encontro do pensamento de Fernandes (2007) no que diz respeito ao levantamento de dados relacionados às expectativas de aquisições: “As pesquisas que têm por fontes de dados as ocorrências pretéritas fornecem elementos para o nível de consistência de um planejamento (...)” (FERNANDES,

2007, p. 118).

Por outro lado, a diretora D3 salientou uma dificuldade que pode incidir sobre a etapa de planejamento das aquisições:

A verba que a Secretaria dispensa, dispensa de acordo com a quantidade de alunos que eu tenho. Infelizmente, eles olham o Censo do ano anterior. Então, o que eu tive no ano passado é o que eles vão me liberar para este ano. Às vezes, eu posso ter mais alunos, do que eu tive no ano passado. [...] É tudo assim muito pouco, sabe? É muito pequeno mesmo.[...] Então, assim, a gente tem que jogar com esse dinheiro o ano inteiro. (D3. Entrevista concedida em 26 de outubro de 2017).

Perguntou-se à diretora D3 se a SEEMG não procede ao ajuste do termo de compromisso para compatibilizar os valores a serem repassados com o número efetivo de alunos a serem atendidos no decorrer do ano. A diretora afirmou “Não, não... Não é assim não. Não é muito assim não.” (D3. Entrevista concedida em 26 de outubro de 2017). Essa dificuldade a incidir sobre o planejamento das compras também foi evidenciada pelo analista de prestação de contas A3:

A dificuldade maior é... Assim, varia muito porque tem ano que tem turma, tem tantas turmas e no outro ano já não é aquela mesma quantidade de turma. Então, assim, pra você se basear no que você vai gastar ano que vem, teria que olhar a média que você gastou dentro desse exercício agora (A3. Entrevista concedida em 31 de outubro de 2017).

O analista A3 informou que essa não é uma situação que se resolve de imediato. Primeiro, às vezes, pelo próprio atraso da escola em demandar o complemento, e, segundo, porque a SEEMG demora em resolver a questão. Nota-se, pois, que o ato de demandar essa complementação, em função do aumento do número de turmas ou de alunos, fica condicionado à percepção da situação pela caixa escolar e a sua manifestação, o que pode causar prejuízos ao cumprimento do programa.

Em que pese o fato de que nas três escolas pesquisadas não foram percebidos problemas em relação à forma como ocorre o planejamento dessas aquisições no que tange à dimensão da estimativa e da distribuição dos quantitativos de itens a adquirir ao longo do ano orçamentário, no âmbito da SRE Metropolitana A, a analista de prestação de contas A1 afirmou que essa não é uma realidade em todas as unidades escolares:

O quê que as caixas escolares pensam? Tem que comprar merenda. Aí ela não se preocupa em fazer o planejamento pro ano todo. Ela se preocupa em matar a fome da criança naquela hora, do aluno. Se ela pensasse assim: Não! Tem cem mil reais pra gastar o ano inteiro. Então eu vou fazer um planejamento. Quanto que isso dá pra eu gastar? Elas não... A maioria das escolas não se preocupa com isso. Preocupa que tem que comprar merenda pra aquele mês. (A1. Entrevista concedida em 31 de outubro de 2017).

Nesse caso, a etapa de planejamento fica prejudicada quando caixas escolares não conseguem realizar um planejamento organizado para o decorrer de todo o ano letivo. Essa situação, decerto, compromete a programação anual das aquisições para o atendimento ao PNAE. Desse modo, percebeu-se a necessidade de uma participação mais assertiva da SRE na condução da etapa de planejamento das escolas para evitar que ocorra o comprometimento da programação anual da alimentação escolar quando uma caixa escolar não se mostrar apta a realizar esse planejamento.

Observou-se que a SRE Metropolitana A, quanto à etapa do planejamento das aquisições, apresenta-se mais afeta às questões nutricionais e de cumprimento formal das normativas estipuladas pela SEEMG. Nesse sentido, é representativa a fala da analista A2:

Eu creio que ela tem uma participação não direta, mas indireta, porque nós temos um cardápio específico da Secretaria, né, este cardápio, ele é, através da Superintendência, ele é enviado pras escolas. Nós temos também uma... uma nutricionista que faz acompanhamento com as escolas orientando e direcionando como deve ser esse planejamento. [...] Por isso que eu creio que é indireto. [...] O Nosso trabalho, especificamente, é a análise da documentação, das aquisições. Nós orientamos, de acordo com a resolução, como que ela pode fazer uma aquisição, pra que depois ela não seja penalizada (A2. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

No que tange, agora, à forma como distribui a realização dos processos licitatórios, os gestores das caixas escolares adotam diferentes modalidades e quantidades de procedimentos ao longo do ano. A não padronização na execução dos procedimentos advém da percepção individual dos gestores, a partir de suas convicções sobre as possibilidades de uso das modalidades licitatórias e sobre as condições de preços do mercado fornecedor.

O diretor D1 exemplificou a divisão que procura fazer para os processos licitatórios. Segundo o gestor escolar, para os itens não perecíveis, como cereais, é possível realizar uma ou duas licitações no ano, porque não há neste período uma

grande variação dos preços. Já para os itens de frigorífico, afirmou realizar um único procedimento licitatório no início do ano, no intuito de evitar oscilações de mercado. No entanto, em referência aos procedimentos de chamadas públicas o diretor D1 evidenciou a realização de até quatro procedimentos de aquisição ao longo do ano:

[...] nós podemos fazer uma licitação é... pra seis meses por exemplo. Findando seis meses a gente faz mais uma licitação, mas sempre pensando nesse período de dez meses. [...] As chamadas públicas... se dá de uma forma bem interessante, que a gente faz aquela chamada pública e pode aparecer fornecedor ou não. Por exemplo, eu quero comprar rapadura, que não é fácil de comprar. Aí eu abro a chamada pública e nenhuma empresa vem para nos fornecer. Eu repito novamente essa chamada pública, mesmo que eu já comprei, por exemplo, na primeira chamada pública tomate, comprei para dez meses o tomate. Mas eu vou repetir novamente a chamada pública só por causa de um item, por exemplo, a rapadura que eu queria comprar e não apareceu nenhum fornecedor. [...] E então acontece de a gente fazer três, quatro chamadas públicas ao longo do ano para ver se aparece algum fornecedor, associação que possa fornecer. (D1. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

Enquanto o gestor escolar D1 esclareceu não fazer uso do procedimento de dispensa de licitação, as gestoras D2 e D3 afirmaram efetuar esse procedimento para as compras de gêneros perecíveis.

A gestora D2 afirmou realizar mensalmente dispensas de licitação para as aquisições dos gêneros de hortifrutigranjeiros que não conseguiu adquirir no procedimento de chamada pública que realiza no início do ano. Além disso, também as realiza mensalmente para aquisições de gêneros de frigorífico. Para os gêneros não perecíveis, procede a uma licitação no início do ano na modalidade de convite.

A diretora D3, por sua vez, disse dividir os processos em duas etapas, realizando dois procedimentos de cada tipo por semestre, sendo duas chamadas públicas, pelas quais consegue praticamente todos os itens de hortifrutigranjeiros de que necessita no decorrer do ano, dois convites para as aquisições de não perecíveis, a que denomina de cereais, e duas dispensas de licitação para a linha de fornecimento de frigorífico. Justificando o motivo que a levou a adotar essa forma de realizar duas vezes por ano os processos licitatórios, de forma semestral, disse:

As vezes você começa a fazer compra na mão de uma pessoa, você fez o ano inteiro e você ficou fechado com ela. Ali, você pode ter vários tipos de aborrecimento. Cê pode chegar ter uma quantidade menor, cê ter que ficar sempre cobrando, falando: Ah, tá faltando isso, Ah, cê veio tantos gramas a menos. Cê veio tal. Ah, você... essa verdura tá estragada. Esse arroz tá de má qualidade. Então cê vai ter que aguentar o ano inteiro aquela situação. [...] Se eu fizer duas, eu não vou precisar disso. (D3. Entrevista concedida

em 26 de outubro de 2017).

Desse modo, não há uma padronização nas caixas escolares pesquisadas quanto à distribuição e quanto aos tipos de processos de licitação no decorrer do ano, como se demonstra no Quadro 5:

Quadro 5 - Comparação da distribuição anual dos processos de compras adotados pelas caixas escolares pesquisadas

Tipo de processo de compra	Finalidade	EE Maria	EE Lucas	EE Pedro
Chamada pública	Aquisição de produtos da agricultura familiar	Entre 3 e 4	1	2
Convite	Aquisição de perecíveis da linha de fornecimento de frigorífico	1	Não utiliza	Não utiliza
	Aquisição de não perecíveis, da linha de fornecimento de grãos e cereais	2	1	2
Dispensa de licitação	Aquisição de perecíveis da linha de fornecimento de frigorífico	Não utiliza	10	2
	Aquisição de hortifrutigranjeiros não adquiridos por chamada pública	Não utiliza	10	Não utiliza

Fonte: Elaborado pela autora a partir das entrevistas com os gestores escolares.

Tendo em vista que as gestoras D2 e D3 fazem uso do procedimento de dispensa de licitação, questionou-se a elas o quanto destinam do orçamento anual para aquisições realizadas mediante esse procedimento. A diretora D2 afirmou que por ano gasta em torno de R\$7.000,00 a R\$10.000,00 com os gêneros de hortifrutigranjeiros e de R\$18.000,00 a R\$20.000,00 anuais com os gêneros de frigorífico. A diretora D3 disse destinar por ano R\$10.000,00 para as dispensas relativas aos gêneros de frigorífico.

Desse modo, a realização de procedimentos de dispensas de licitação pelas caixas escolares da EE Lucas e da EE Pedro, para aquisições de produtos de uma mesma linha de fornecimento cujos valores são estimados em mais de R\$8.000,00, apresenta-se em desacordo com o preceito legal da Lei nº 8.666/93, contido no art. 24, inc. II. Assim, configura-se a ocorrência de fracionamento de despesas no

decorrer do ano, de modo a frustrar a modalidade licitatória estipulada por lei.

No entanto, essa era uma possibilidade permitida pela SEEMG até 2016. uma vez que, pela Resolução nº 2.245/2012, permite-se o uso da dispensa de licitação para aquisição de hortifrutigranjeiros, com base no preço do dia. Isso dava ensejo a que fossem realizadas tantas quantas dispensas de licitação as caixas escolares quisessem, independentemente do valor estimado da contratação para todo o ano. Porém, de acordo com o gestor GC, entrevistado no âmbito da unidade central, a orientação da SEEMG foi alterada em 2017:

O que mudou é essa questão de..do...dos produtos perecíveis ser comprados por dispensa, independente do valor. Não é mais assim. É... porque era livre, tipo assim, né, eu tinha o ano todo, eu podia fazer dispensa naquele período inteiro, uma dispensa, duas dispensas, mesmo que ultrapassasse R\$8.000,00. Agora atualmente como é que é? Ela pode fazer dispensa é... de produtos perecíveis? Sim, até que seja realizado o processo licitatório. Então não tem mais aquela questão que tinha, que ela poderia fazer para produtos perecíveis uma dispensa independente do valor. Se for até R\$8.000,00, aí tudo bem, pode ser feita a dispensa mesmo (GC. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).

Portanto, atribui-se a permanência das condutas das gestoras D2 e D3 quanto à adoção de dispensas de licitação para valores anuais acima de R\$8.000,00 às orientações da SEEMG até 2016. A continuidade da adoção de dispensas pelas caixas escolares da EE Lucas e da EE Pedro demonstra que as novas orientações ainda não foram apreendidas por todas as caixas escolares, em que pese o fato de que, no âmbito da SRE Metropolitana A, os analistas entrevistados informaram ter procedido ao treinamento das caixas escolares para dar ciência dessas mudanças.

Isso pode estar relacionado a uma cultura organizacional já arraigada no sistema, uma vez que a analista A1 afirmou que, por vezes, são os gestores mais antigos os que costumam incorrer em erros, por acreditarem que já possuem o necessário conhecimento decorrente da experiência. Segundo Schein¹³ (2009, *apud* Fenili, 2016, p. 6), ao analisar a cultura organizacional, há três níveis de manifestação dessa cultura, havendo um nível dos pressupostos básicos, inconscientes, que assim se definem;

[...] são pressupostos que determinam como os membros de um grupo percebem, pensam e sentem. Na medida em que certos valores compartilhados pelo grupo levam a determinados comportamentos e estes

¹³ SCHEIN, Edgar Henry. Cultura organizacional e liderança. São Paulo: Atlas, 2009.

se mostram adequados para solucionar problemas, o valor é gradualmente transformado em um pressuposto inconsciente.

Sendo assim, isso revela a necessidade de um acompanhamento mais assistido da SRE Metropolitana A às caixas escolares, principalmente nessa fase de mudanças, em que os diretores escolares ainda não incorporaram as novas regras em razão desses pressupostos inconscientes já arraigados.

Cotejando, agora, as informações obtidas junto aos diretores escolares em relação às orientações da SEEMG quanto à distribuição dos procedimentos de aquisições ao longo do ano, o gestor GC esclareceu que não há uma padronização quanto ao número de processos a serem realizados pelas caixas escolares, mas afirmou haver uma determinação para os procedimentos de chamada pública, conforme orientações contidas na Nota Técnica nº 01/2017¹⁴:

[...] ela deve fazer as quatro só se não tiver sucesso em nenhuma das outras três, que ela faria quatro no decorrer do ano, ou três, se ela não tivesse sucesso nas duas primeiras. [...] é pra provar pro governo federal que ela está, por mais que ela esteja tentando, que ela não está conseguindo fazer aquelas aquisições. Porque o governo federal, ele determina que seja feita a aquisição de até, de no mínimo trinta por cento, só que tem as questões lá que... que... que.. é.. que a própria legislação traz, que... que a caixa escolar possa.. possa ter dificuldade na aquisição. Então a legislação, ela ampara essas questões, né... chamada pública frustrada, fornecedor não é... não com documentação ali necessária pra tá fornecendo, essas coisas, essas questões. (GC. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).

Entretanto, como não se estipulou um calendário unificado para a ocorrência dessas chamadas públicas, como confirmado no âmbito da SRE Metropolitana A, cabe às caixas escolares realizá-las de acordo com sua conveniência.

Os analistas financeiros entrevistados, embora tenham confirmado as orientações sobre a repetição das chamadas públicas ao longo do ano, quanto aos demais procedimentos licitatórios disseram não haver uma orientação fechada às caixas escolares. No entanto, recomendam que sejam feitos no mínimo dois. Nesse sentido, é representativa a fala da analista A2:

O processo de aquisição, ele é livre. Cada escola faz a seu tempo, de acordo com a sua necessidade. É... Então, assim, não tem essa... Essa orientação. É o que eu falei, é uma orientação indireta. Essa orientação específica nós não temos pras escolas. Elas ficam livres pra fazer no tempo

¹⁴ Segundo contido na Nota Técnica nº 01/2017, os seus preceitos possuem efeitos normativos, devendo, portanto, serem observados pelas caixas escolares (MINAS GERAIS, 2017a).

que elas precisarem. [...] A escola não tem, assim, que fazer só um processo por ano. Nem é aconselhável, porque nesse processo de aquisição, nós temos que levar em consideração várias questões, como sazonalidade, né, produtos que em certa ocasião ele é mais barato, em outras ocasiões eles são mais caros. Então, se uma escola faz um processo no início do ano, pra que esse processo dure o ano inteiro, é lógico que o fornecedor vai colocar um valor muito maior do que ele daria se fosse daí a dois, três meses, não é verdade? Então nós aconselhamos a... A resolução não traz uma norma, tem que ser um processo só, nem dois, nem três. Então nós aconselhamos que se faça pelo menos dois processos, um no primeiro semestre e um no segundo semestre, para que possa ter esse... esse trato. (A2. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

As falas dos analistas entrevistados no âmbito da SRE Metropolitana A vão ao encontro do recomendado no preceito normativo constante no inc. I do art. 15 da Lei nº 8.666/93, segundo o qual, sempre que possível, as compras deverão “ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade” (BRASIL, 1993).

Desse modo, estando as caixas escolares livres para programar como desejarem a realização dos processos de compras, uma vez observada a resolução regente desses processos e os cardápios estipulados pela SEEMG, compreende-se que a multiplicidade de processos licitatórios ocorridos no âmbito interno de cada caixa escolar decorre do livre entendimento dos gestores, os quais, nem sempre, detêm o conhecimento técnico desejável quanto à questões que tangenciam as compras públicas, em especial quanto à noção apurada do significado de gestão estratégica nessa área.

Essa situação leva não apenas ao descumprimento da legislação aplicável às compras públicas, mas também a uma ineficiência na realização dos procedimentos. Tal fato decorre da não racionalização dos processos, multiplicando-se o gasto indireto de recursos para a execução desses procedimentos, como o uso de tempo dos membros das caixas escolares, o uso de material necessário à instrução dos processos e gastos com publicações de avisos de editais no diário oficial.

2.3.1.2 Obtenção do preço estimado

Assim como a etapa do planejamento das aquisições, a estimativa de preços também decorre de um procedimento a ser realizado na fase interna das licitações. De acordo com Fenili (2016):

Subprocesso inerente à fase interna das licitações, a estimativa de preços apresenta-se como fator crítico de sucesso às compras públicas. Se, em teoria, a coleta de preços e a consolidação do montante estimado não denotam maiores complexidades, a prática traz à baila uma realidade mais intrincada.

Por um lado, um preço subestimado implica maiores probabilidades de fracasso do certame, desclassificando-se as propostas por preço excessivo. Por outro, no entanto, um valor superestimado incrementa as chances de a Administração depender de um montante a maior do que o correspondente ao preço justo (FENILI, 2016, p.57).

O procedimento de estimativas de preços, também nominado pesquisa de preços de mercado, possui a função de servir de referência para uma futura contratação pela Administração Pública (FENILI, 2016). À pesquisa de preços segue um tratamento matemático dos valores colhidos por meio de critérios metodológicos próprios¹⁵ utilizados no âmbito interno dos diferentes órgãos e entidades de caráter público (FENILI, 2016).

A respeito da forma que a caixa escola adota para realizar a pesquisa de preços de mercado, os gestores escolares D1, D2 e D3 afirmaram que realizam a pesquisa de mercado por meio de consulta de preços em supermercados da região e que não utilizam ferramentas de tecnologia de informação para a coleta de preços, à exceção do gestor D1, que disse eventualmente utilizar o site Mercado Mineiro para consultar preços de produtos da agricultura familiar.

Todavia, divergiram os diretores escolares quanto à finalidade da pesquisa. As gestoras escolares D2 e D3 afirmaram que a realizam tanto para os casos de agricultura familiar, como para os processos licitatórios e de dispensa de licitação, ao passo que o diretor escolar D1 disse que a realiza somente para as os procedimentos de aquisições da agricultura familiar e não para os casos de licitação:

A chamada pública vai se dar de uma forma bem diferente do que a licitação. As licitações de perecíveis e não perecíveis, aí num tem uma pesquisa não. Simplesmente a gente licita os itens que a escola precisa e aí nós temos empresas que oferta os seus valores. (D1. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

Explicou D1 que as empresas que participam dos procedimentos licitatórios já trazem em suas propostas os preços dos itens a serem adquiridos, o que o dispensaria de ter uma prévia pesquisa de mercado. Ao contrário, os analistas

¹⁵ Fenili (2016) explica que a Lei de Licitações e Contratos não apresenta uma metodologia para o cálculo do preço estimado, de modo que os diversos órgãos públicos brasileiros determinam metodologias próprias.

entrevistados tanto no âmbito da SRE Metropolitana A quanto o gestor entrevistado na unidade central afirmaram que a pesquisa de preços deverá ser feita para a instrução de qualquer processo de compras.

A situação relatada demonstra a incompreensão do diretor D1 quanto à necessidade de se ter, na fase interna da licitação o conhecimento dos preços praticados no mercado. Esse desconhecimento, decerto, pode prejudicar o alcance da economicidade na realização das compras, uma vez que há o risco de os fornecedores, com ânimo de manipular o resultado da licitação, virem a praticar os preços que desejarem.

Nesse sentido, Fenili (2016) salienta que a coleta de preços apresentadas por empresas que se propõem a participar da cotação traz uma certa barreira à tarefa de pesquisa de preços do mercado. Segundo o autor (FENILI, 2016):

(...) quando o mercado se propõe a participar da cotação, as propostas enviadas para fins de estimativa de preços apresentam significativo sobrepreço. As empresas elevam seus preços, com a expectativa de que o preço estimado seja inflacionado e, conseqüentemente, haja maior probabilidade de que, ao final da licitação, a contratação seja efetivada por um valor a maior - situação benéfica tão somente ao particular (FENILI, 2016, p.57).

As gestoras D2 e D3 afirmaram que saem literalmente às ruas com uma lista dos produtos a adquirir e coletam preços em supermercados, sacolões e açougues para balizarem a média dos preços. Em seus relatos, revelaram ainda importantes aspectos referentes aos preços praticados pelos fornecedores:

[...] Pelo preço que eu compro, eu compro em varejo. Atacado é mais barato, é lógico. (D2. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).
[...] é literalmente sair à rua, passar nos supermercados, passar no sacolão e começar a pôr preço nas coisas mesmo. Então a gente tem que ter no mínimo três, pra ali a gente tirar uma média, né? Geralmente, na agricultura familiar a gente joga mais trinta por cento no preço que a gente achou, que é o preço que eles autorizam a gente a fazer, de uma certa forma, eles não autorizam, eles exigem. [...] É, mas na licitação, cê sabe que eles têm que jogar um pouco pra cima, porque eles vão te atender ali por seis meses, doze meses, dez meses. Eles vão te atender com aquele valor. Ele não pode mudar aquele valor. (D3. Entrevista concedida em 26 de outubro de 2017).

Sendo assim, observou-se que o parâmetro de preços utilizado para pesquisa mercadológica a subsidiar a aferição dos justos preços para os produtos a serem adquiridos, bem como os preços usualmente contratados junto aos fornecedores pelas caixas escolares, apresenta-se de modo a prejudicar a economicidade das

aquisições, comprometendo o aspecto de qualidade do gasto público.

No entanto, a realização da pesquisa de preços pelas caixas escolares pesquisadas ocorre conforme as orientações da SEEMG:

São três orçamentos, no mínimo, tá. Fazem três, é o mínimo, elas são bobas? [...] É muito difícil! Às vezes, pra manutenção e custeio elas até fazem quatro, cinco, mas merenda é muito trabalhoso. Então elas fazem o mínimo. (A1. Entrevista concedida em 31 de outubro de 2017).

A gente orienta que se faça né, é no mercado local próximo pra ela ter uma noção do que tá sendo ofertado em questão de preço, em supermercados, né, sacolões. Pra agricultura familiar é também da mesma forma, só que tem lá um quesito que é diferente, né? Da agricultura familiar cê pega a média de preço e divulga lá o preço que você, que cada um lá vai ter que chegar nele, né, a média dos três lá. (A3. Entrevista concedida em 31 de outubro de 2017).

Contudo, as boas práticas administrativas para a obtenção dos preços de mercado a subsidiar a aferição dos preços apresentados nas propostas dos licitantes consistem em levar em conta outros parâmetros, como os preços obtidos em atas de registro de preços, resultados de licitações e bancos de preços oficiais (FENILI, 2016). É necessário, principalmente, que sejam colhidos os preços referentes a contratações já efetuadas por outros órgãos ou entidades públicas (FENILI, 2016). No caso de gestão estudado, por exemplo, um parâmetro para a pesquisa de preços seria a coleta dos preços praticados no âmbito da Prefeitura de Belo Horizonte - MG, em que também há a aquisição de gêneros alimentícios para a mesma finalidade.

De acordo com Fenili (2016):

Eis a necessidade – e a vantagem – de se mesclarem os preços colhidos no mercado com os inerentes às contratações já efetuadas por órgãos e entidades públicas. Entende-se que esta seja a combinação ideal em termos de fontes de pesquisa, pelos seguintes fatores:

- ao se adotarem como fontes de pesquisa **apenas propostas de empresas privadas**, corre-se o risco de incorrer em sobrepreço, conforme exposto acima;
- ao se adotarem como fontes de pesquisa **apenas preços praticados pela Administração Pública**, corre-se o risco de o preço estimado – usualmente adotado como preço máximo – estar em patamar baixo, incrementando as chances de uma licitação fracassada (grifos do autor) (FENILI, 2016, p.67).

Fernandes (2007), de outro modo, salienta a importância da ampla pesquisa de preços quanto a três requisitos: generalidade, atualidade e efetividade.

Quanto à generalidade, afirma o autor que “a ampla pesquisa não pretende

abranger todos os fornecedores do mercado, mas erigir um referencial de preços entre todos os possíveis fornecedores da Administração Pública” (FERNANDES, 2007, p. 232), ante ao fato de que nem todos os fornecedores do mercado têm interesse em fornecer para a Administração. No tocante à atualidade, deve-se observar uma certa margem temporal a ser considerada como razoável na coleta de preços, recomendação especialmente a ser considerada caso se faça uso de bancos de dados. Quanto à efetividade, relacionada aos inc. III e V do art. 15 da Lei nº 8.666/93, devem ser observadas as condições de aquisição e pagamento semelhantes ao setor privado, bem como os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública (FERNANDES, 2007).

Sendo assim, a forma pela qual as caixas escolares se orientam para a realização da pesquisa de mercado não leva em consideração os preços praticados no âmbito da Administração Pública. Dessa forma, a metodologia adotada no sistema de gestão escolarizada pela SEEMG para a aferição dos preços de mercado a servirem como referência para os processos de aquisições promovidos pelas caixas escolares eleva o risco de que sejam estimados valores com sobrepreço, como previsto por Fenili (2016).

2.3.1.3 Questões inerentes à fase externa da licitação: publicidade dos processos de compras e competitividade entre os fornecedores

A fase externa ou executória da licitação inicia-se após os trâmites internos da fase preparatória (FENILI, 2016). A publicação do aviso do edital é o ato inaugural da fase externa da licitação que possibilita a difusão igualitária das condições do ato convocatório e, desse modo, permite a participação de todos os interessados que preenchem as condições de habilitação (MOTTA, 2002).

A publicidade dos processos de chamada pública ou de licitações promovidas no âmbito das caixas escolares ocorrem mediante a afixação do edital em murais na própria escola e em estabelecimentos locais próximos, como supermercados e estabelecimentos congêneres, como afirmaram D2 e D3, e principalmente no diário oficial “Minas Gerais”, como detalhou D1:

Principalmente pelo Estado Minas Gerais. Todos , todos, é chamada pública, licitações, todos. [...] Nós comunicamos para a Metropolitana e a Metropolitana faz essa publicação. [...] Nós montamos então esse edital, é

aí tem todo o cardápio que a gente passa também a ter como referência . Aí fazemos uma nota, que é uma nota própria, enviamos pra Metropolitana. A Metropolitana, é... em um dia específico, parece terça-feira, manda para Secretaria para publicação. E aí, de uma semana pra outra. Geralmente se a gente mandar na segunda-feira, pela manhã, na terça já é publicado, ou se a gente, por exemplo, mandar numa terça-feira à tarde, aí eu preciso da outra terça-feira pra ser publicado. Então, assim, é de acordo com o nosso envio dessas informações (D1. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

Conforme o contrato nº 372029 de prestação de serviços, celebrado em 21 de junho de 2012, entre o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Educação e a Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, o preço por centímetro por coluna das publicações referentes a editais e avisos é de R\$42,56 (quarenta e dois reais e cinquenta e seis centavos) (MINAS GERAIS, 2012). As publicações no diário oficial são feitas mediante aviso individualizado de cada caixa escolar, o que torna o espaço de publicação maior e onera o valor a ser pago pelo SEEMG por cada publicação.

Os gestores escolares e os analistas entrevistados disseram desconhecer a possibilidade de que os editais possam ser publicados em sites oficiais da SEEMG ou em outros sítios eletrônicos. No entanto, o gestor CG afirmou haver a possibilidade de se publicarem os editais de chamadas públicas no sítio eletrônico Portal da Agricultura Familiar, site disponibilizado em meados de 2017. Por outro lado, dos entrevistados no âmbito da SRE Metropolitana A e nas escolas pesquisadas, apenas A2 e D1 já ouviram falar do referido site, mas não o acessaram.

Para a seleção dos fornecedores a serem convidados na modalidade de licitação convite ou na contratação mediante dispensa, os gestores das caixas escolares afirmaram que somente pela publicidade dos procedimentos de compras, já há interessados que se manifestam, aos quais enviam os convites e informam as condições da dispensa. Nesse sentido:

Eles vêm até a escola, mandam e-mail, que querem participar. Que geralmente, quando começa o ano todo... todo o pessoal que participa de licitação de escola, eles já mandam e-mail pra gente. Aí, eu, através do e-mail, através do que eles vêm na escola, eu mando pra eles a carta convite ou informo da dispensa. (D2. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).

No que tange à competitividade entre os fornecedores, os gestores escolares

D1, D2 e D3 afirmaram que a concorrência entre os licitantes se dá de forma razoável, de modo que participam dos certames, no mais das vezes, sempre de quatro a cinco licitantes. Nesse sentido:

Primeira coisa, assim, o número de empresas que se apresentam, até pra eu comparar com as outras duas escolas pra você ter uma noção, nas quais eu já trabalhei. É, nessa escola aqui, praticamente é só publicar que aparece no mínimo quatro empresas de cada situação. É muito tranquilo mesmo. A gente pode só publicar e aguardar que começa a receber alguns telefonemas para a busca do edital. Mas na primeira escola que eu trabalhei, em Santa Luzia, aí sim, a gente tem uma pequena concorrência. Parece que as empresas preferem mais as escolas centrais, que talvez seja pelo volume de recursos, e deixam um pouquinho, é... essas escolas da periferia. E aí tem uma concorrência pouca, pouca mesmo. (D1. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

Os gestores escolares também informaram que há uma rotatividade entre os fornecedores, de modo que os mesmos nem sempre estão a vencer os procedimentos licitatórios anualmente.

Apesar de os depoimentos dos presidentes das caixas escolares entrevistados terem sido no sentido de que é razoável a competitividade entre os licitantes nos procedimentos licitatórios, as falas dos analistas de prestação de contas apontaram que essa concorrência parece não ser real. Os analistas entrevistados foram unânimes em afirmar que a disputa se dá sempre entre os mesmos fornecedores, o que revelou a existência de um certo domínio por parte de empresas no fornecimento dos gêneros alimentícios às escolas.

Essa é uma questão afeta à percepção que os analistas financeiros têm a partir das análises que realizam dos processos de prestações de contas. Destaca-se a fala de A3:

Se você pegar aí dez prestações de contas de merenda, cê vai ver que são os mesmos sempre. Sempre os mesmos que tão disputando. Aí tem assim uma variação de um ano é um, um ano é outro. Eu tenho percebido isso. São os mesmos! Isso aí eu te falo assim... A gente tava até conversando sobre os fornecedores de merenda. A gente já tem até gravado já em mente quais são [...] Parece, que combina, assim, cada ano um ganha, sabe? [...] Parece que fica meio restrito. Eles ficam meio restritos, assim, aos convites que eles fazem. Eles têm, eles pegam lá um grupo de cinco e eles mandam convite pra esses cinco só. E eles não expandem pra outros. (A3. Entrevista concedida em 31 de outubro de 2017).

Sendo assim, pode-se concluir que, embora seja possível verificar uma competitividade sob um aspecto formal nos processos de compras, de fato, o

domínio de mercado exercido por alguns poucos fornecedores acaba por extinguir uma competitividade real nos processos de aquisições. Essa situação apresenta-se propícia a prejudicar a economicidade nos processos, principalmente se for levado em consideração que os preços são ditados sempre pelas mesmas empresas nos certames.

Pela análise dos preceitos legais contidos na Lei 8.666/93 com relação à publicidade, percebe-se que quanto mais intencionada for a competitividade entre os fornecedores, maiores são as exigências legais quanto à publicidade do ato convocatório. Nesse sentido, observa Di Pietro (2009, p. 359):

A publicidade é tanto maior quanto maior for a competição propiciada pela modalidade de licitação; ela é a mais ampla possível na **concorrência**, em que o interesse maior da Administração é o de atrair maior número de licitantes, e se reduz ao mínimo no **convite**, em que o valor do contrato dispensa maior número de licitantes (grifo da autora).

No caso dos convites realizados pelas caixas escolares, embora a Lei nº 8.666/93 permita dispensar a publicação, no que tange às aquisições dos gêneros alimentícios são realizadas as respectivas publicações. Entretanto, em referência à relação que se estabelece entre a publicidade dos processos de compras e a competitividade entre licitantes, percebe-se que, apesar de haver ampla divulgação, são sempre os mesmos a participar dos certames.

Em tempo de amplo acesso aos meios tecnológicos, o melhor meio de divulgação é a internet. Não raras são as vezes em que são direcionadas por meio do Fale Conosco da SEEMG ou por telefonemas à unidade central, questionamentos de fornecedores interessados em saber como podem fornecer gêneros alimentícios às escolas.

Essas questões chegam diretamente ao conhecimento da pesquisadora que é responsável por responder, nesse canal de atendimento, as demandas relacionadas às compras no âmbito da unidade central. As informações dadas aos interessados é a de que cada caixa escolar, em cada escola, realiza por procedimentos próprios os seus processos de aquisições e, que assim, devem procurar informações nas escolas pelas quais tenham interesse.

Tridapalli et al. (2011), salientando a importância da utilização de instrumentos de tecnologia da informação na gestão dos processos de compras públicas, atentam para a importância das ferramentas de TI para a eficiência nas

aquisições públicas. Nesse sentido, esclarecem (TRIDAPALLI et al., 2011, p. 403):

A sociedade vê a aquisição de bens, serviços e obras civis especialmente como um processo que tem falta de transparência, os métodos tradicionais sendo a principal área de ineficiência nos gastos públicos. A implementação do *e-government procurement* (e-GP) tem sido considerada na literatura como uma das mais promissoras ferramentas para melhoria da transparência e eficiência na aquisição de bens e serviços para o setor público.

Desse modo, é preciso tentar minimizar os efeitos da ausência de real competitividade nos processos de licitação promovidos pelas caixas escolares. A ampliação dos meios de informação quanto à realização desses processos para além dos meios tradicionais, como propõem Tridapalli et al. (2011) poderá ser uma das formas de promover aos interessados conhecimento sobre onde, quando e como acontecem as aquisições dos gêneros alimentícios em atendimento ao PNAE.

2.3.1.4 Aquisições da agricultura familiar

A dificuldade que incide sobre as aquisições de produtos originários da agricultura familiar na cidade de Belo Horizonte é, na opinião da maioria dos entrevistados, a distância dos fornecedores. Nesse sentido, as opiniões dos diretores escolares: “Às vezes, a gente faz três chamadas públicas e não aparece ninguém” (D2. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017); “Dificuldade, é essa, né, do pequeno produtor rural não ter condição de ficar vindo aqui toda semana te entregar dez, quinze quilos. Eles querem te entregar a caixa” (D3. Entrevista concedida em 26 de outubro de 2017).

Os analistas A1, A2 e A3 e o gestor CG confirmaram a dificuldade percebida pelos gestores escolares quanto às aquisições da agricultura familiar no que se refere à distância dos fornecedores da capital. Nesse sentido:

[...] nem todas as regiões do Estado a gente consegue encontrar um agricultor familiar pra fornecer os produtos, principalmente mais perto da capital, é mais difícil, entendeu? (GC. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).

Outros fatores que dificultam os processos de aquisições de produtos da agricultura familiar foram salientados pela analista A1:

As dificuldades? As empresas querem participar do processo. Porque as empresas, por ser um processo mais demorado, um processo mais dificultoso, as escolas não fazem agricultura familiar porque ninguém quer participar. Aí tem agricultor familiar que não quer participar porque não tá regularizado como deveria ou não tem interesse em participar ou o valor é muito baixo, então, entendeu? Então a dificuldade deles de conseguir pessoas que queiram participar do processo. (A1. Entrevista concedida em 31 de outubro de 2017).

No mesmo sentido, a gestora escolar D2 ressaltou que a burocracia da legislação referente às chamadas públicas dificulta, em seu cumprimento, até mesmo o acesso ao agricultor.

A dificuldade de comercialização dos produtos da agricultura familiar é ressaltada por Costa et al. (2015):

O PNAE se apresenta como oportunidade de comercialização. Entretanto, são diversos os desafios no dia-a-dia dos agricultores familiares e suas organizações na busca por acesso a este mercado. Apesar de o volume de recursos destinados aos grandes centros para aquisição de alimentos para alimentação escolar ser significativo, a logística de distribuição dos alimentos nas escolas é complexa e os padrões exigidos dos produtos impossibilitam ou dificultam o acesso pelos empreendimentos de agricultura familiar (COSTA et al., 2015, p.117).

Os aspectos de quantidade e de qualidade dos produtos advindos da agricultura familiar foram mencionados pelos gestores escolares D1 e D3 como um dos desafios quanto a essas aquisições. A fala da gestora escolar D3 foi significativa nesse sentido:

Às vezes, o próprio material deles não é tão bonito, tão coisa quanto a gente compra, né, em supermercado comum. Então tem dia que chega uma cebola tão pequenininha, que é até difícil a gente ficar picando a cebola. Às vezes vem um pouco estragada. Às vezes vem até em quantidade faltando. (D3. Entrevista concedida em 26 de outubro de 2017).

Os diretores escolares D1 e D3 observaram ainda a questão dos altos preços dos produtos, o que lhes limita as aquisições de maiores quantidades:

[...] a gente não consegue comprar com um melhor preço, a gente não consegue comprar do melhor fornecedor. Então, é, são preços que estão na resolução e, algumas vezes, o produto já não vem aquele produto de qualidade. (D1. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

Tendo em vista que os procedimentos de chamadas públicas podem ser feitos de forma coletiva pelas caixas escolares, conforme prevê a Resolução SEE nº

2.245/2012, foi consultada aos três diretores escolares qual a forma que adotam para a realização desses procedimentos, se individual ou coletiva, e os motivos de adotarem uma ou outra forma. Os diretores das três escolas declararam que não adotam a forma de chamada pública coletiva para a realização desse procedimento.

A diretora D2 relatou que embora adote a forma individual atualmente, já teve uma experiência com a realização do procedimento coletivo:

Nós até já tentamos. Uma vez nós fizemos em três, sabe? Mas muitas vezes os fornecedores não conseguem atender as três escolas ao mesmo tempo. Aí, numa escola fica faltando um item, na outra também fica. Aí nós vimos que nós três mesmo, vimos que o negócio não deu certo. Isso foi em 2013 que foram três escolas. (D2. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).

Na opinião de D2, sua experiência quanto à realização do procedimento em conjunto com outras duas caixas escolares não foi frutífera em razão da incapacidade do fornecedor em atender os quantitativos demandados pelas três escolas. No entanto, a constatação quanto à incapacidade, de forma geral, dos fornecedores da agricultura familiar restou também demonstrada pela fala dos outros gestores escolares D1 e D3 e mesmo na fala da própria gestora escolar D2, em outra passagem da entrevista:

Eu nunca tive esse problema de o fornecedor não fornecer o que a gente pediu. Eu tô tendo agora, na agricultura familiar. Pela primeira vez, ele não ter, não é porque ele não quer não, por ele não ter o produto pra me fornecer, principalmente a quantidade que eu preciso. (D2. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).

Assim, a incapacidade de fornecimento dos agricultores familiares para atenderem a demanda quanto às quantidades dos produtos solicitadas pelas caixas escolares não apresenta uma conexão direta com a forma de organização para as aquisições, se individual ou coletiva, do procedimento a ser adotado para a chamada pública, pois a ocorrência dessa situação não se dá de forma exclusiva no âmbito do município onde se encontram as unidades escolares pesquisadas.

Em recente pesquisa, Terra e Silva (2016) estudou os aspectos relacionados às dificuldades que incidem nas aquisições de produtos da agricultura familiar na rede estadual de ensino de Lavras-MG. Em sua pesquisa, a autora apontou que as narrativas dos gestores escolares da rede estadual daquele município são também no sentido de que “é necessário se preocupar com o produtor que pode ou não

fornecer os produtos dos quais precisam para o oferecimento da merenda” (TERRA; SILVA, 2016, p. 83).

Dessa forma, esse é um problema inerente à falta de capacidade de produção dos agricultores familiares, a demandar políticas públicas por parte do Estado que ultrapassem os limites de atuação das caixas escolares e mesmo da SEEMG. Sendo assim, aos diretores escolares não lhes resta, nesse momento, outra alternativa que não a de cumprirem a legislação, no intento de buscar promover o desenvolvimento dessas atividades.

Quanto aos conhecimentos necessários para a organização de uma chamada pública coletiva, a diretora da EE Pedro demonstrou não saber realizar esse procedimento:

Então, assim, eu nunca até pensei, na verdade, porque é muito complicado, a gente... Eu sinto dificuldade em ficar com outra escola: Ah! Vão fazer juntos, né. Tem até firmas de interior que até pede isso pra gente. Porque ele pensa, ele fala assim: Olha, não tem como eu te entregar sete quilos, dez quilos de tomate. Eu só posso mandar, porque vai ficar barato pra mim, mandar uma caixa. Eu não posso sair lá do interior pra vim cá te entregar dez quilos. Então se você juntar com outra escola, aí eu trago lá cinquenta quilos. Mas aí eu não vou só entregar para você, eu vou entregar dez pro Fulano, dez pro Beltrano e tal. Mas eu sinto, eu sinto dificuldade em fazer isso. Então, geralmente, eu faço sozinha aqui na escola. (D3. Entrevista concedida em 26 de outubro de 2017).

A diretora D3 esclareceu que não há uma cartilha ou manual detalhado para auxiliar as caixas escolares quanto à forma de organizarem coletivamente as aquisições, embora a SRE oriente que seja seguida a resolução. Contudo, de acordo com a gestora escolar, a normativa não traz orientações para essa situação, de modo que “Não teria, é... um passo a passo” (D3. Entrevista concedida em 26 de outubro de 2017).

De outro lado, as analistas A1 e A2 afirmaram que às caixas escolares são dadas as orientações e a estrutura necessárias à realização de chamadas públicas conjuntas com outras caixas escolares. No entanto, acreditam que as escolas não se apropriam desse conhecimento ou não o realizam por comodidade, conforme pontuou A2:

Olha, de acordo com a nossa resolução, a que a gente acompanha, né, a 2.245, que é a última, e a nota técnica, têm as orientações necessárias de como elas podem fazer uma chamada pública coletiva.[...] Inclusive, nesse ano todo, eu não treinei todas as escolas, porque não deu tempo ainda.

Mas de cento e cinquenta, cento e dez já foram treinadas por mim e pela minha colega. É... Então elas têm essa orientação de como elas podem fazer uma chamada pública coletiva. Mas a impressão que eu tenho, é que, assim, elas preferem não fazer, porque acaba dando, num é, acaba dando um pouco mais de trabalho. (A2. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

Apesar de os analistas A1 e A2 afirmarem que às caixas escolares é dado o direcionamento de como realizar esse procedimento de forma coletiva, o relato da diretora escolar D3 demonstrou a insuficiência desses meios de orientação, deixando claro que, para ela, a Resolução SEEMG 2.245/2012 não é suficiente nesse sentido.

O gestor CG e a analista A2, por sua vez, disseram ter notícias de casos exitosos de realização de chamadas públicas coletivas por caixas escolares, respectivamente em Sete Lagoas-MG e em Belo Horizonte - MG, e veem vantagens nas aquisições coletivas. Segundo a analista A2:

E eu creio que a dificuldade maior está nesta questão, de não ter nada próximo. E, na minha opinião, como eu oriento as escolas, se elas fizessem, é, a chamada pública coletiva, elas teriam muito mais sucesso do que individual. Porque se ela faz uma chamada pública coletiva, se uma individual vai pedir, por exemplo, cinquenta quilos de batata, na coletiva pode vir quinhentos quilos, né? E a pessoa, então, vai entender que vale a pena ele vir aqui, né? Mas no individual, talvez elas não consigam mesmo. (A2. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

No decorrer das entrevistas, descobriu-se que, anteriormente à Nota Técnica nº 01/2017, quanto à execução do montante de trinta por cento dos recursos recebidos para a execução do PNAE destinado às aquisições da agricultura familiar, havia uma orientação às caixas escolares no sentido de que, caso não fossem adquiridos produtos originários da agricultura familiar, não poderiam ser gastos os recursos a elas destinados. Esse dinheiro ficava em conta, sem que pudesse ser gasto, conforme entendimento da gestora escolar D2, que demonstrou o seu inconformismo perante essa situação:

É o que dá mais dor de cabeça pra gente. Acho que se...se...se fosse mais fácil tirar esse dinheiro. Porque esse dinheiro da agricultura familiar fica acumulado todo ano no banco. A gente precisando do dinheiro e ele não pode ser mexido. Eu não posso gastar esse dinheiro com o sacolão. Chega lá no final de dois, três anos lá, eu tenho um montante muito grande de agricultura familiar no banco. (D2. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).

Diante da não razoabilidade da informação, haja vista que a Resolução/CD/FNDE nº 26/2013 permite que seja justificada a impossibilidade de aquisição no montante mínimo estipulado, buscou-se averiguar essa informação junto à SRE Metropolitana A:

A Nota Técnica que veio do Estado... porque antes ela não podia gastar de forma alguma. O dinheiro ficava lá, até que ela conseguisse gastar na chamada pública. O dinheiro ficava lá em conta, até ela conseguir gastar. Aí, é, assim...Eu não sei como funciona essa questão de nota técnica, eu não sei quem faz, mas a nota técnica agora trouxe essa orientação de que se a escola fez o processo uma vez, duas vezes, ela não conseguiu, ela pode utilizar esse recurso, devidamente comprovar que ela fez a chamada pública, ela pode utilizar esse recurso, os trinta por cento. (A2. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

Apesar de mudada a orientação, constatou-se que a gestora escolar D2 continuou, no decorrer de 2017, seguindo a recomendação anterior. Essa situação demonstra o descompasso entre as orientações dadas pela unidade regional e o contexto das práticas ocorridas no âmbito das caixas escolares.

Assim, por mais que ocorram treinamentos e capacitações por parte da SRE Metropolitana A, quando há mudanças de normativas e orientações, a ausência de um acompanhamento assistido e mais integrado às caixas escolares na gestão escolarizada das aquisições impacta a eficiência do PNAE. Manter o percentual de até trinta por cento dos recursos financeiros destinados à aquisição dos gêneros alimentícios em conta pode significar o comprometimento da qualidade ou da quantidade das refeições servidas aos alunos.

2.3.1.5 Acompanhamento da execução contratual

O acompanhamento da execução contratual é realizado mediante a fiscalização do cumprimento do contrato. Di Pietro (2009) faz menção ao art. 58, inc. III, e ao art. 67 da Lei nº 8.666/93 que preveem a obrigatoriedade de que a execução do contrato seja acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração Pública. Cabe ao fiscal do contrato anotar em registro próprio as ocorrências relacionadas à execução contratual, determinando o que se fizer necessário à regularização das faltas ou de defeitos observados ou, caso as decisões devam ser tomadas por superiores, deverá o fiscal informá-los da ocorrência (DI PIETRO, 2009).

No que concerne à fiscalização dos contratos de fornecimento de gêneros alimentícios no âmbito das caixas escolares, os três gestores escolares entrevistados D1, D2 e D3 informaram que há um controle executado no ato do recebimento dos produtos. Esse controle é realizado mediante a conferência dos aspectos de quantidade e de qualidade dos produtos entregues. Os gestores D1 e D2 afirmaram fazer a conferência quanto a esses aspectos, sem, no entanto, procederem a um registro formal quanto à conformidade ou não conformidade dos produtos, resolvendo de forma amigável algumas necessidades de trocas de produtos.

A diretora escolar D3, por sua vez, informou apor nas vias das notas fiscais observações quanto a inconsistências nas entregas, conforme pontuou:

Todas as vezes que eu recebo qualquer tipo de material, de mantimento, eu vou pegar a folha que ele... a nota que ele tá me entregando. Lá vem discriminando o que ele está me entregando e a quantidade. Então, geralmente, é... a gente faz essa verificação. [...] A gente mesmo confere. E o peso, a gente pesa, a gente tem a balança e a gente faz aferição do peso. Então a gente faz esse acompanhamento, deu certinho, assina. Não deu certinho, eu vou escrever na própria nota, porque sempre fica uma via com ele e uma via comigo. Então eu escrevo nas duas vias: Faltou dois quilos de tomate, passou dois quilos disso, assim e assim. Então eu escrevo na dele e na minha. E aí, eu chego e mando e-mail pra ele: Olha, está faltando tanto, tanto, tanto. Aí, ou ele me repõe ou ele me responde: Olha, na próxima semana, eu vou repor esses dois quilos que tá faltando. Geralmente é assim, é repostado (D3. Entrevista concedida em 26 de outubro de 2017).

Sobre a existência de registro do acompanhamento quanto ao desempenho do fornecedor, os gestores escolares D1, D2 e D3 informaram que não utilizam nenhum meio para registrar o bom ou mau desempenho de seus fornecedores, para a finalidade de subsidiar a tomada de decisões futuras. Disseram apenas que compartilham essas informações entre as caixas escolares de modo informal, por meio de conversas por telefone, em encontros no decorrer de reuniões para outros fins e por meio de WhatsApp. Essa informalidade no compartilhamento das informações foi confirmada pelos analistas de prestação de contas entrevistados como o único meio de troca de informações de que se valem os gestores escolares quanto ao desempenho dos fornecedores.

Os diretores escolares D1, D2 e D3 justificaram a não utilização do registro formal, ante ao fato de não poderem dele se valer em uma futura licitação, já que se encontram impossibilitados de recusar a contratação de um licitante cuja proposta

for a de menor preço num próximo certame. Encontram-se limitados tão somente a poder rescindir o contrato, no caso de descumprimento pelo fornecedor. Nesse sentido, é elucidativo o seguinte esclarecimento: “Não, oficialmente falando não. A gente tem o boca a boca. [...] Mas mesmo assim, se na hora que abrir os envelopes, ele for o ganhador, eu não tenho como falar com ele que eu não vou contratá-lo” (D3. Entrevista concedida em 26 de outubro de 2017).

De acordo com a analista de prestação de contas A2, para a fiscalização da execução contratual dos fornecimentos pelas caixas escolares, há um modelo de termo de recebimento padronizado apenas para as aquisições de chamadas públicas:

A orientação é que elas tenham um cronograma de entrega. No caso da chamada pública, além do cronograma de entrega, também tem o termo de recebimento, que a escola emite, né, já tem o modelo próprio. Então já vem ali especificado o que... o que elas receberam. Até porque, na chamada pública, é pra ela num ter que pagar, por exemplo, é... toda semana, emitir uma nota. Elas podem, é, receber o produto, né, num pode pagar antecipado, mas depois pode. Elas podem receber o produto daquela semana e ver o termo de recebimento; elas assinam. Recebe na segunda semana, vem o termo, na terceira, e na quarta semana paga. Então, naquele período, tem quatro termos de recebimento, mais a nota fiscal especificando aqueles valores que estão no termo. Ela tem um termo de recebimento lá, né...mas é só pra chamada pública. (A2. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

De outro lado, os analistas A1 e A3 afirmaram que nem sempre, no âmbito escolar, é feita a devida conferência dos itens recebidos. O analista A3 manifestou o seu entendimento generalizado quanto ao fato de que há escolas que não realizam a fiscalização dos contratos, a partir de uma situação de que tomou conhecimento:

Vou te falar com sinceridade, eu acho que eles nem conferem direito a nota fiscal, é... quanto mais tem esse controle aí. [...] Tem escola que já fizeram visita aqui. O fornecedor tá lá entregando e ninguém tava lá recebendo. Aí a pessoa vai, que tá lá na visita, e questiona: Ah, ninguém tá recebendo não? Aí falou assim: Não, eu já conheço o pessoal aqui, e tal, já me conhece e tal. Chega lá, entrega, e vai na confiança. Isso já foi... já foi... em visita in loco, já foi observado isso. Foi em Belo Horizonte. (A3. Entrevista concedida em 31 de outubro de 2017).

As caixas escolares, por receberem verbas públicas, embora tenham estatuto próprio que lhes definem um regime próprio de aquisições, ficam adstritas à observância dos preceitos legais que regem as licitações, não podendo deles se afastar. Assim sendo, ficam condicionadas à observação da Lei nº 8.666/93 que

disciplina os contratos firmados com a Administração Pública.

De acordo com a previsão contida no art. 87 Lei nº 8.666/93, a inexecução total ou parcial do contrato confere à Administração Pública o poder-dever de aplicar sanções de natureza administrativa aos fornecedores, como salienta Di Pietro (2009). Dentre as penalidades cabíveis, estão previstas a advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a dois anos, bem como declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, nos termos previstos nos incisos I a IV do art. 87 da mencionada lei (DI PIETRO, 2009).

Por outro ângulo, o gestor CG, entrevistado no âmbito da unidade central, ao comentar sobre os mecanismos disponíveis às caixas escolares para lidar com situações de reiterados descumprimentos do contrato, sinalizou que penalidades consistentes em impedir a participação de um fornecedor numa futura licitação poderiam trazer prejuízos ao fornecimento de gêneros alimentícios a escolas situadas em locais onde são escassos fornecedores interessados nessas contratações. Apesar de ser essa uma observação razoável, ela não se faz suficiente para justificar a inexistência de mecanismos aptos à prevenção de futuras situações de descumprimento contratual por fornecedores cujo mau desempenho já tenha sido comprovado em fornecimentos anteriores com as caixas escolares.

Conquanto haja escolas que se localizam em lugares em que não há muitas opções de fornecedores, restando nessa situação demonstrada a inviabilidade de se aplicar uma penalidade de suspensão de contratação para um período determinado, haja vista o prejuízo a ser causado ao fornecimento dos gêneros alimentícios necessários à alimentação escolar, por outro lado, há unidades escolares situadas em grandes aglomerados onde a disponibilidade de fornecedores é maior. Assim, não podem essas escolas permanecer à mercê de fornecedores que não tenham se mostrado aptos ao cumprimento contratual em anteriores fornecimentos, apenas à espera de novo descumprimento contratual.

Todavia, ao se pensar na possibilidade de adoção desses mecanismos restritivos às contratações futuras, se deve reservar dessa situação os fornecedores de produtos da agricultura familiar. Isso em razão do cunho de sustentabilidade do PNAE, voltado ao incentivo da produção para o melhoramento dos aspectos social e econômico dessas famílias produtoras.

2.3.2 Resultados quanto ao eixo direcionamento e monitoramento da gestão dos processos de compras

Para elucidar a sistemática de gestão escolarizada do PNAE adotada pela SEEMG, o gestor GC, entrevistado no âmbito da unidade central, esclareceu os motivos que levaram o órgão à adoção desse modelo:

A Secretaria já... já trabalhou com, né... há muitos anos atrás, com a gestão centralizada. É... e teve muitos problemas, né. [...] Às vezes, como era feita uma compra centralizada, é... tinha uns problemas na entrega dos produtos, uma vez que o Estado de Minas Gerais é muito extenso. [...] Os produtos já chegavam nas escolas, né, deteriorados, devido ao transporte, e... uma série de problemas relacionados a isso, essa questão de... de logística de entrega dos produtos. E, então, né, num tinha essa questão de, como se tá comentando, de comércio local, estar utilizando ali produtos, né, da região, né, essa questão cultural. Então nada disso era respeitado, porque era feito uma compra, né, única e era distribuído os mesmos produtos, né, em todas as regiões. (GC. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).

O gestor GC explicou que essa experiência se deu há bastante tempo, por volta dos anos 70 e 80. Afirmou ainda que, após a adoção do modelo escolarizado, o órgão não testou outros modos de realizar as aquisições, afim de verificar se outros arranjos organizacionais ou modalidades de licitação seriam vantajosos no contexto da forma de gestão de descentralização de recursos financeiros adotada pelo Estado.

Na sistemática escolarizada da gestão das aquisições de gêneros alimentícios, conforme elucidou o gestor GC, a SEEMG conta com o auxílio das SREs que se encontram mais próximas das caixas escolares. Cabe às unidades regionais de ensino realizar as capacitações e treinamentos referentes às aquisições de gêneros alimentícios para o atendimento do PNAE às caixas escolares, principalmente quando ocorrem mudanças na legislação e de orientações (GC. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).

Em relação ao desempenho de atividades da SRE Metropolitana A no que tange à gestão escolarizada das aquisições das compras PNAE, os analistas de prestação de contas entrevistados revelaram o entendimento de que o papel dessa unidade regional se volta a uma função orientadora e fiscalizadora quanto aos processos de compras executados pelas caixas escolares. Como destacou a analista A2: “O papel dela, o que eu entendo, é orientar a forma de aquisição, que eu tô falando, né, desde o início, e também ela tem o papel de analisar a forma é...

como foi realizado o processo” (A2. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017). O analista A3, da mesma forma, afirmou que os analistas financeiros orientam as caixas escolares quanto às dúvidas que elas lhes demandarem. Em resumo, afirmou: “A gente auxilia mesmo no cumprimento da resolução mesmo, documentação de fornecedor, na formalização de processo” (A3. Entrevista concedida em 31 de outubro de 2017).

A analista A1 destacou o papel de monitoramento executado pela SRE Metropolitana A, frisando o seu aspecto de controle *a posteriori*, para fins de prestação de contas dos recursos repassados às caixas escolares:

A gente tem o monitoramento. A gente tem a... o papel de monitorar a gestão deles, mas tudo depois de pronto.... A nossa obrigação é analisar, analisar depois de pronto. [...] A escola tem por obrigação, o gestor, de saber o processo. E a nossa obrigação é analisar o processo pronto. (A1. Entrevista concedida em 31 de outubro de 2017).

Quanto à forma e ao modo como a SRE auxilia as caixas escolares nas atividades de compras dos gêneros alimentícios para a execução do PNAE, a analista A2 afirmou que esse auxílio se dá por meio dos treinamentos que a SRE concede às caixas escolares. A analista A2, no decorrer da entrevista, apresentou um material elaborado por ela que utiliza nos treinamentos que profere às caixas escolares, contendo orientações passo a passo sobre os processos de aquisição. Indagada sobre se esse material fica disponibilizado às caixas escolares por meios eletrônicos, como a publicação no sítio eletrônico da SEEMG ou no da SRE Metropolitana A, a analista A2 respondeu que não é disponibilizado.

A percepção dos diretores escolares entrevistados quanto ao auxílio prestado pela SRE Metropolitana A na gestão escolarizada dos processos de aquisições de gêneros alimentícios em atendimento ao PNAE veio a confirmar o papel que os analistas disseram ser desempenhado pela unidade regional. Os diretores D1, D2 e D3 destacaram, respectivamente, a disponibilização do cardápio, o papel de orientação quanto a eventuais dúvidas na realização dos processos e a função de tomada de prestação de contas. Além disso, o diretor D1 complementou: “E os demais processos se dão tudo dentro da escola mesmo, de uma forma bem independente, talvez” (D1. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

No intento de perceber alguma relação entre a forma de atuação da SEEMG no que tange ao direcionamento do órgão e ao acompanhamento da SRE

Metropolitana A quanto à gestão escolarizada dos processos de aquisições frente a eventuais dificuldades no cumprimento da legislação e demais orientações emanadas daquele órgão, indagou-se a todos os entrevistados qual a sua percepção sobre as dificuldades que os gestores escolares possuem no cumprimento das normativas e orientações emanadas da SEEMG.

O diretor escolar D1 disse não ter dificuldades em cumprir as normativas e orientações, afirmando que a legislação, embora seja rígida, enquanto norma tem que ser cumprida. De outra forma, segundo a diretora escolar D3:

“Há dificuldades, porque nem tudo a gente domina, né! A gente lê, lê, lê resolução, mas às vezes a gente fica com muita coisa no ar. Então assim, é onde a gente põe o pé no caminho e, assim, sabe, vai lá e eles orientam.” (D3. Entrevista concedida em 26 de outubro de 2017).

Já a diretora escolar D2 afirmou ter muita dificuldade em entender os procedimentos da chamada pública:

Eu tive problema ano passado com a agricultura familiar. Eu não sabia quem ganhou. Tava tão confuso, a nossa tava tão confusa a nossa no ano passado! Foram três da agricultura familiar. Tanto na documentação, quanto na especificação, que eu tive que ir pra lá com os três. Eu não fechei na hora quem foi o melhor ali, sabe, de preço, de tudo. Eu tive muito problema. Eu não sabia como eu fechava, sabe? Principalmente na documentação, quilombola, outro tem num sei o quê. Eu falei: Gente, cês vão me desculpar, não vamos fechar agora. Eu liguei pra lá, falou assim: Olha, traz todo o processo pra cá, todos os envelopes, que a gente vai ver quem foi o seu vencedor aí. Eu acho que a pior parte é a agricultura familiar. (D2. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).

Além disso, a diretora D2 apontou como uma dificuldade o grande número de processos realizados ante a burocracia da prestação de contas:

Acho que as maiores dificuldades são na dispensa, né, porque é muita coisa. O processo é muito grande. É muito processo pro cê mandá, pro cê, é... você montá uma pasta pro final do ano. É processo demais! São as dispensas! É a maior dificuldade. Que quando chega no final do ano, que ocê vê, né, cê vai acompanhando, igual eu vou te mostrar aqui, ó. Eu tô com um monte de processo aqui pra eu acabar de revisar, pra tirar xerox, pra montar pasta. Que quando chega no final do ano, cê tem que tá com isso tudo pronto. Muitos processos. Por mês. Tem processo demais de tudo. Tem de padaria, tem de sacolão, carne, de não sei o quê. Então, muita coisa, entendeu? (D2. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).

Nesse caso, a diretora referiu-se especialmente aos muitos processos de dispensas de licitação executados no âmbito sua caixa escola de que é gestora. No

entanto, essa situação deverá ser corrigida para os anos posteriores por meio do auxílio da SRE, mediante um acompanhamento assistido a essa caixa escolar, para prevenir a situação de fracionamento de despesas, conforme proibido pela Lei nº 8.666/93.

Os relatos das gestoras escolares D2 e D3 revelam o quão árido é para os gestores escolares compreenderem a letra fria das normativas e transmutá-las em práticas de gestão, especialmente quando não se tem uma formação voltada especificamente para determinadas áreas do conhecimento administrativo, financeiro ou jurídico. Da mesma forma, na percepção do gestor CG, um dos grandes desafios enfrentados pela SEEMG quanto à gestão escolarizada do PNAE é a dificuldade dos gestores escolares em cumprir as normativas e orientações:

Mas a maioria das vezes, é... falta de conhecimento mesmo dos gestores, né. Não, não por falta de ser passado pra eles a forma de se fazer. Mas é até complicado até mesmo pra eles, porque eles lidam com várias questões dentro da escola, né? [...] Essa gestão escolarizada acaba incluindo também essa atribuição de eles trabalharem com... de questão financeira. E... é... Não é tão simples assim. Por mais que a Secretaria tenha criado uma forma, né... de...de aquisição mais simplificada, né, não seguindo a 8.666, mas criando uma forma análoga, mais simplificada, mesmo assim, eles têm muita dificuldade em realizar esses processos. Às vezes, nas formações das comissões também têm dificuldade porque quem realiza, na maioria das vezes, esse processo é uma comissão de licitação. E a comissão de licitação é formada por membros da comunidade também, então também a gente encontra é... algumas dificuldades em relação a isso. (CG. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).

Para enfrentar essa dificuldade, a Secretaria conta com quarenta e sete regionais que trabalham junto com a unidade central, por se encontrarem mais próximas das caixas escolares: “E a forma de minimizar realmente é fazendo treinamentos, capacitações, né, pela Secretaria, e na maioria das vezes pelas regionais junto às suas escolas, né?” (GC. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).

A dificuldade dos gestores e das caixas escolares no cumprimento da legislação e das orientações da SEEMG foi percebida, na prática, pela analista A1:

Num dos nossos primeiros treinamentos, a gente tinha um treinamento prático. Era feito uma simulação de um processo de dispensa, uma simulação do processo de agricultura familiar e uma simulação de alimentação regular. A gente simulava aquilo. Eu achei muito interessante isso, a gente fazer essa simulação. Porque a gente viu a real dificuldade da escola. Elas se embolaram todas pra fazer. [...] quando a coisa é na

realidade, a gente vê como as escolas têm essa dificuldade. (A1. Entrevista concedida em 31 de outubro de 2017).

Já a analista A2 atribuiu as dificuldades das caixas escolares no cumprimento das normativas e orientações da SEEMG a um fator estrutural, relativo à indisponibilidade de recursos humanos, de pessoas com conhecimento sobre os processos:

Um das coisas que eu acho que dificulta é essa rotatividade de pessoas específicas pra trabalhar com o processo. Tanto, por exemplo, quem compõe a comissão de licitação são funcionários, professores. É uma coisa que eles não são remunerados pra fazer. Então, é tempo extra que tem que se dispor, né. [...] Se tivesse pessoas específicas pro trabalho e constantes, essa pessoa teria uma facilidade de aprender e colocar em prática, né. [...] Antes, nós tínhamos o ATB Financeiro, que é a pessoa responsável por organizar esses processos. E tinha uma rotatividade muito grande de ATB Financeiro, porque é um serviço estressante, cansativo, o salário é pouco. [...] Então, assim, eu acho que há uma precariedade muito grande em relação a essas questões. Hoje, nem ATB Financeiro a escola tem mais. Tiraram! Então tem que pegar uma pessoa que tem lá pra que ela faça esse trabalho. Só que quem tá lá não quer fazer, e também ele não é obrigado a fazer, né, porque num é... é um trabalho relacionado a área de finanças, e a pessoa que tá lá, às vezes ela num tem nem o curso de técnico em contabilidade, igual é, o ATB Financeiro tinha que ter (A2. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

A fala da analista A2 quanto às dificuldades das caixas escolares para o cumprimento da legislação e das recomendações da SEEMG, no que toca à rotatividade das pessoas específicas para trabalhar no processo, veio a corroborar o entendimento de que uma das maiores dificuldades enfrentadas na gestão escolarizada do PNAE é a ausência de pessoas especializadas para o exercício das atribuições de compras. A falta do ATB Financeiro, a partir do ano de 2017, também foi indicado pelo gestor GC como um dos fatores a dificultar o cumprimento das normativas e orientações da SEEMG pelas caixas escolares.

Não bastando a falta de pessoas especializadas para lidar com a área de compras nas caixas escolares, uma outra questão relacionada a uma nova orientação da SEEMG foi salientada pela diretora D2 e pelos analistas financeiros A2 e A3 como entraves que vieram a dificultar as já burocráticas atividades de compras. A Nota Técnica 01/2017 determinou como regra que nos editais deve-se organizar os produtos de gêneros alimentícios a serem adquiridos na forma de itens e não por lotes, adotando-se o critério de julgamento de menor preço por item nos

procedimentos licitatórios.

Isso, segundo a analista A2, tem se imposto como uma dificuldade às caixas escolares:

Agora não, eles vão ter que analisar item por item. Pegar da empresa A, B, C, D, ver o preço de cada um, em cada item. Olha a dificuldade que é! Então, assim, ao invés de criar situações que facilitem, tão criando é pra dificultar. [...] E dificultando não só pra gente. Por exemplo, o pessoal da comissão de licitação, porque às vezes tem um horário lá específico pra fazer de manhã e de tarde vai dar aula, que são pessoas que trabalham, né. Olha o tempo que eles vão levar pra abrir envelopes. Antes ele avaliava o menor preço de uma empresa, ele abria a documentação daquela empresa que prestou, que ofertou o menor preço. Hoje não. [...] Se a empresa A, o tomate dela é x e o das outras é mais caro, então vai abrir o do tomate que x, a documentação, que é mais barato. Aí cê vai pegar o tomate desse, a batata desse, o jiló desse. Cê tá entendendo? É uma média de quarenta itens, às vezes, pra escola! (A2. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

No mesmo sentido, o analista A3 manifestou a dificuldade para os servidores lidarem, a partir dessa determinação, com a análise dos processos de prestação de contas:

Tá cotando, né, às vezes um ganha lá no arroz, outro no feijão e tal. Essa dificuldade vai ter mesmo. E a gente também vai sentir ela aqui ano que vem. Eu acho que assim, ficou... ficou mais burocrático. (A3. Entrevista concedida em 31 de outubro de 2017).

O gestor GC explicou que a determinação para que a organização dos itens de gêneros alimentícios dê-se de forma a que o julgamento seja o de menor preço por item teve o intuito de aumentar a competitividade nos processos licitatórios. No entanto, de acordo com a analista A2, não houve um pré-teste para verificar a eficácia do resultado pretendido.

De acordo com Motta (2002), a determinação contida na Lei nº 8.666/93 para que haja uma divisão em parcelas previstas para os casos de obras, serviços e compras, desde que divisível o objeto a ser licitado, visando a aumentar a competitividade e ampliar o mercado, está condicionada à análise referente à viabilidade técnica e econômica, como a própria lei menciona. Assim, segundo o autor, “Essa opção pelo parcelamento está sujeita à devida explicitação de suas razões” (MOTTA, 2002, p, 212).

Desse modo, há que se pensar que a opção de organização dos gêneros alimentícios nos editais por itens e não por lotes, poderá, ao contrário, acabar onerando os preços dos produtos, em função de impactar a logística de entrega. Para exemplificar essa situação, o fornecedor, caso seja vencedor de um lote de gêneros alimentícios de mesma linha de fornecimento, irá transportar vários tipos de produtos num só veículo para a entrega. No caso de fornecer apenas um tipo de item à escola, terá que deslocar um veículo para o fornecimento somente desse item.

Assim, o parcelamento por itens de uma mesma linha de fornecimento determinado pela SEEMG parece não se alinhar à viabilidade técnica e econômica prevista para a divisão em parcelas, conforme o preceito contido no §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93¹⁶. Ademais, para a finalidade de acompanhamento da execução contratual no dia a dia da escola, um número maior de fornecedores de produtos de uma mesma linha fornecimento poderá ser um inconveniente no trâmite de conferências de mercadorias e posterior aceite em notas fiscais.

Nesse caso, caberá à SEEMG uma reflexão para avaliar se realmente a mudança no critério de organização dos itens nas licitações contribuirá, de fato, para o aumento da competitividade entre os licitantes, mantendo-se, ao mesmo tempo, a viabilidade técnica e de economicidade que não foi afastada pela legislação. Apenas uma análise mais acurada possibilitará o diagnóstico quanto o alcance desse objetivo.

Desse modo, as dificuldades das caixas escolares relativas aos processos de aquisições de gêneros alimentícios, principalmente quanto ao cumprimento de normativas e orientações da SEEMG, encontram-se relacionadas com o modo como esse órgão direciona e orienta o cumprimento da legislação e quanto a aspectos relacionados a procedimentos específicos criados pela SEEMG para o contexto do modelo escolarizado adotado.

Nesse contexto, pode-se observar que as ações de direcionamento realizadas pela SEEMG restringem-se à disponibilização de atos normativos e de treinamentos proferidos pela SRE Metropolitana A. A Nota Técnica 01/2017, apesar de se voltar

¹⁶ O §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 estabelece que “As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.” (BRASIL, 1993).

mais especificamente para orientações relativas às aquisições da agricultura familiar, pela forma como se encontra estruturada, deixou transparecer a intenção da SEEMG de elucidar pontualmente algumas etapas da gestão escolarizada do PNAE, mas não se fez suficiente para a compreensão dos gestores, uma vez que possui uma linguagem mais técnica.

Ademais, diante da complexidade dos procedimentos de gestão escolarizada de compras do PNAE e da ausência de uma estrutura de recursos humanos nas caixas escolares para realizar as atividades financeiras e de compras, notou-se a ausência de disponibilização de manuais ou cartilhas que contenham, de forma mais didática, um passo a passo detalhado das etapas dos processos de compras a serem realizadas no âmbito das caixas escolares. Desse modo, eventuais dúvidas ou questões não elucidadas nas normativas poderiam ser sanadas com a demonstração de fluxos e de procedimentos mais detalhados.

Em referência à disponibilização de ferramentas tecnológicas que auxiliem as caixas escolares nas atividades de compras, os atores entrevistados nos três níveis de gestão da SEEMG afirmaram que há um sistema voltado ao controle, a título de prestação de contas. Assim afirmou o diretor escolar D1:

Nós temos um controle, um controle de... de informar as notas fiscais que entram, mas, assim, só fica a título de uma prestação de notas emitidas mesmo pelos nossos fornecedores. Mas, assim, um sistema assim, que se dá de forma simultânea, na contratação, execução e prestação, ainda não. Nós não temos. (D1. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

Na SRE Metropolitana A, a analista A1 informou que são dois os sistemas utilizados, o SYSMEAE e o SIGPC, ambos com a função de prestação de contas, o primeiro elaborado pela SEEMG e o segundo pelo FNDE. No entanto, os três analistas entrevistados, A1, A2 e A3, afirmaram que o SYSMEAE não possui funções que sirvam à utilização de monitoramento pela SRE Metropolitana A. De acordo com a analista A2:

Pra nada a gente não consulta. [...] Alguém deve ter acesso pra olhar isso, né! Então eu não sei, é uma opinião minha. Não no âmbito da regional. A gente só tem acesso com senha e a senha é das escolas. Nós, por exemplo, não temos a senha. Se eu quiser entrar no sistema, eu tenho que pegar a senha da escola. Então a gente não tem acesso. Num tem propósito pra gente. (A2. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

No entanto, o gestor GC afirmou que a SEEMG já está trabalhando no

desenvolvimento de um sistema informatizado que auxiliará as escolas na gestão escolarizada dos processos de compras integrando todas as etapas, desde o planejamento das aquisições até a prestação de contas. No que diz respeito ao SYMEAE, afirmou também que esse sistema já está sendo integrado ao SIGPC para facilitar os lançamentos pelas caixas escolares.

Quanto ao papel de monitoramento da SEEMG à gestão escolarizada do PNAE, observou-se que é feito exclusivamente mediante a tomada de prestação de contas. O foco da SRE, nesse sentido, é analisar o cumprimento dos aspectos formais dos processos de compras, ou seja, de sua conformidade com a legislação que os rege. No entanto, esse monitoramento não se presta a dar respostas céleres às caixas escolares quanto a eventuais irregularidades havidas no decorrer da execução de um termo de compromisso vigente. A analista A2 destacou esse problema ao se referir ao longo prazo para que um processo de prestação de contas seja analisado. Segundo ela:

Já no processo da merenda, por exemplo, o processo fica um ano inteiro fazendo aquisição. Então se ela erra no primeiro, então ela fica um ano inteiro errando, entendeu. Pra depois vir pra cá, pra ir pra uma sala lá embaixo, pra esperar não sei quanto tempo, pra ela poder ter uma resposta daquilo que ela fez. Se tem uma devolução por exemplo, aí, é... tem aquele tempão pra ela fazer aquela devolução. Às vezes, a devolução nem é daquela gestão, é da gestão anterior. (A2. Entrevista concedida em 30 de outubro de 2017).

Desse fato decorre a perpetuação de eventuais erros pelas caixas escolares que só serão percebidos muito tempo depois, na ocasião de análise dos processos pelos analistas de prestação de contas. Assim sendo, percebeu-se a ausência de um monitoramento preventivo, apto a corrigir eventuais irregularidades nos processos no decorrer de sua vigência.

Por outro lado, também não é realizado o monitoramento sob a acepção da avaliação do desempenho dos processos de compras, com a finalidade de verificar se esses processos de aquisições de gêneros alimentícios são satisfatórios quanto a aspectos de sua eficiência, para, por exemplo, aferir se os preços praticados são os mais benéficos à execução do PNAE. Assim, não é realizada uma análise quanto à economicidade em relação aos gastos públicos.

Os analistas entrevistados na SRE Metropolitana A afirmaram não fazer uso do SYSMEAE. O gestor CG também confirmou que esse tipo de avaliação ainda não

é feito no âmbito da unidade central, mas que com o sistema em desenvolvimento, há possibilidade de que venha a ser realizada alguma avaliação nesse sentido. Por outro lado, o SYSMEAE já apresenta em seu repositório, conforme afirmou o gestor CG, dados quanto aos preços praticados em relação aos produtos fornecidos por cada fornecedor nas escolas.

Assim, é preciso se pensar no aprimoramento de ferramentas desse sistema que sejam capazes de gerar relatórios consolidados desses dados que possam ser disponibilizados às unidades regionais de ensino e às caixas escolares, afim de que se constituam em instrumentos de informações que possam levar à proposição de novas práticas para a melhoria da gestão escolarizada do PNAE.

2.3.3 Perspectivas de inovações na gestão escolarizada do PNAE sob a ótica dos atores entrevistados

Ao longo das entrevistas, foi possível perceber os diversos desafios que incidem no sistema de gestão escolarizada do PNAE implementado pela SEEMG. Contudo, em que pese todas as dificuldades a incidir na sistemática escolarizada do PNAE, conforme implementada por Minas Gerais, o gestor GC salientou as vantagens desse modelo para o Estado de Minas Gerais. Em sua opinião:

Mas mesmo com essas dificuldades, né, é... no final, a gente vê que é muito mais vantajoso essa gestão escolarizada. Até mesmo, porque, por várias outras questões, né, fomento do comércio local, é... explora, né, a questão da região, a questão cultural, então tudo isso é levado em consideração (GC. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).

Assim, a sistemática de gestão escolarizada adotada vem ao encontro do propósito do Estado de Minas Gerais, ao considerar a qualidade do gasto público voltada ao desenvolvimento sustentável. Desse modo, a gestão descentralizada dos recursos destinados ao PNAE, no Estado de Minas Gerais, busca contribuir para o alcance de maiores impactos na economia regional e local, garantindo o fomento dos mercados locais.

No entanto, diante de significativas dificuldades que permeiam a gestão escolarizada do PNAE, especialmente no âmbito da SRE Metropolitana A e das escolas abrangidas em sua circunscrição, é necessário se pensar em mecanismos hábeis a minimizar os impactos que esses desafios causam na condução dos

processos de compras. Ao mesmo tempo, é preciso também se pensar em práticas que possam potencializar o alcance de melhores resultados para a qualidade e a produtividade dos gastos públicos. Sobre possíveis melhoramentos na gestão escolarizada do PNAE, alguns entrevistados emitiram sua opinião.

A analista A1 pensou na realização de compras conjuntas por escolas, mediante a setorização por grupos de escolas de uma mesma região administrativa da cidade de Belo Horizonte - MG:

Talvez se o Estado pensasse em fazer um pregão eletrônico pra alimentação, talvez fosse mais prático. Tudo bem que vai ter que ter uma capacitação. [...] Designa uma pessoa pra ir lá e participar do pregão. [...] Se fosse o caso, possa juntar uma quantidade de escolas da região, por exemplo, da Região Leste, dividir em setor A, B, C e D, que é uma região grande. Então o setor A vai fazer suas compras em conjunto. Talvez um processo só, que aí o processo é um âmbito maior, né, um vulto maior monetário. Então junta todas as escolas e faz um processo. Que tenha um treinamento antes de pôr em prática, um treinamento bem executado. Faz isso em conjunto (A1. Entrevista concedida em 31 de outubro de 2017).

E a analista A1 justifica essa proposta, ao argumento de que essa forma organizacional para as aquisições poderia facilitar o interesse dos participantes:

Tem fornecedor que não interessa em participar de uma licitação de dois mil reais, pela quantidade de documentação, pelo trabalho, que tem que ter um funcionário pra ler o edital, vai ter que gastar tempo lendo o edital, analisando, fazendo tudo de acordo pra ter a documentação. Então se for vinte mil reais [...] Porque às vezes, sobrou só o tomate, aí ela tem que fazer uma licitação só de tomate, entendeu? Então se fosse um volume de vinte mil, cinquenta mil reais dividido em seis escolas, o interesse do participante é muito maior, né? (A1. Entrevista concedida em 31 de outubro de 2017).

A proposta encaminhada pela analista A1 se adequa às boas práticas de compras sugeridas pelos autores estudados, no sentido de se pensar as compras não como processos isolados, mas no contexto de um conjunto maior para a finalidade da organização. Essa forma sugerida poderia trazer economicidade às licitações, mediante a racionalização dos processos, vindo a reduzir gastos indiretos com a realização de múltiplos processos individualizados.

Por outro lado, essa proposta esbarra nas dificuldades de os gestores escolares conduzirem os processos de forma conjunta. A modalidade de licitação proposta por A1, a de um pregão, também é desconhecida destes, embora o mecanismo de classificação das propostas seja similar às modalidades com as quais já estão acostumados. Nesse caso, seria necessário, no momento de implantação

dessa prática, um assessoramento mais próximo da SEEMG na realização dos procedimentos por meio do acompanhamento direto da SRE, desde a fase do planejamento, até a conclusão do processo licitatório.

Já a Analista A2 pensou em um acompanhamento assistido a pequenos grupos das caixas escolares, no decorrer da vigência do termo de compromisso para prevenir irregularidades nos processos de aquisições e de prestação de contas:

Por exemplo, cada analista tem doze escolas, é um grupo de doze escolas. Se a escola vai fazer, ele pode até trabalhar... Isso já uma sugestão minha, né? Trabalhar, por exemplo, com as escolas, predeterminar data pra elas fazerem o processo. Ele pode fazer esse acompanhamento por exemplo em grupos de três escolas, entendeu? Tipo, se ele tem doze escolas, ele pode é, estipular um prazo, uma data específica pra, pra essa e essa escola se organizar e fazer o seu processo. Então essas escolas vêm, ou quatro. Então ele orienta ali, pra aquele grupo pequeno, né, que não seja individual (A2. Entrevista em 30 de outubro de 2017).

A proposta de A2 é especialmente relevante nesse momento de mudanças de orientações da SEEMG, já havidas em 2017, por meio da Nota Técnica 01/2017, e diante da perspectiva de publicação de uma nova resolução que substituirá a Resolução SEE nº 2.245/2012, conforme explicou o gestor GC (GC. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).

Deve-se considerar as dificuldades dos gestores das caixas escolares ante a falta de conhecimento técnico específico na área de compras e de finanças públicas, a ausência de um profissional específico na escola para tratar dessa área e a alta rotatividade de pessoas que, aprendendo a lidar com esses assuntos, passam temporariamente pelas escolas. Todos esses são fatores, como se viu nos resultados da pesquisa, que importam dificuldades para a gestão escolarizada do PNAE, podendo trazer ineficiência na condução dos processos de aquisições.

Como se averiguou nesta pesquisa, os resultados da investigação apontaram que, apesar de a SRE Metropolitana A envidar esforços para orientar as caixas escolares quanto à forma de condução dos processos de aquisições, os esclarecimentos e treinamentos ministrados, por si só, não são aptos a elidir eventuais erros. Isso ocasiona prejuízos às caixas escolares, que podem ser bloqueadas e condenadas ao ressarcimento de danos, bem como aos seus gestores, que podem vir a ser responsabilizados na esfera pessoal.

A sugestão proposta por A2 traz a intenção de um monitoramento preventivo, a ser realizado na forma de um acompanhamento direcionado às escolas no

decorrer da realização dos processos, no intuito de sejam evitadas irregularidades que, caso ocorressem, poderiam ser sanadas na vigência do termo de compromisso. Essa situação abrangeria inclusive a etapa de prestação de contas que, segundo a analista, poderia ser feita de forma trimestral ou semestral.

De acordo com A2, essa forma de acompanhamento seria mais trabalhosa para os analistas financeiros, no decorrer dos trabalhos de orientação assistida. Mas acredita que, a médio e longo prazo, esse monitoramento preventivo viria a facilitar, no futuro, o fechamento das análises de prestação de contas, uma vez que estas teriam já sido previamente analisadas no decorrer da execução contratual. A analista A2 informou que acha viável ser feito esse acompanhamento pelos próprios analistas financeiros, o que já ocorre com os processos de licitatórios para a contratação de serviços de obras.

Portanto, a solução proposta por A2 viria a sanar a lacuna percebida quanto à ausência de monitoramento preventivo da gestão escolarizada do PNAE, podendo contribuir para a eficácia dos trabalhos dos processos de aquisições e possibilitaria à caixa escolar manter em dia sua regularidade perante a SEEMG.

O analista A3, por sua vez, sugeriu que cada escola deveria ter um diretor administrativo e outro pedagógico, por entender “Eu não posso te dizer que é uma falta de capacidade ou se, se é mesmo porque eles ficam sobrecarregados com essas duas partes, pedagógica e financeira (A1. Entrevista concedida em 31 de outubro de 2017). No entanto, considera-se essa proposta inexecutável, em face do enorme dispêndio que recairia aos cofres públicos para essas contratações, como já asseverou Alves Netto (2013).

No âmbito das caixas escolares entrevistadas não houve sugestões concretas para melhorias no sistema de gestão escolarizada do PNAE. Apenas a diretora D2, sugeriu que fosse melhorado o tanto de processos que se tem que fazer, porque, segundo ela, “[...] é muito papel pra preencher” e “É o que mais dá trabalho” (D2. Entrevista concedida em 27 de outubro de 2017).

Essa questão levantada pela diretora D2 poderá ser solucionada pela junção dos sistemas SYSMEAE e SIGPC e também pela disponibilização futura de um sistema eletrônico que agregará as etapas dos processos de compras. De acordo com o gestor GC, essas são as perspectivas de melhorias na gestão escolarizada do PNAE no Estado de Minas Gerais que, segundo ele, estão sendo planejadas para facilitar as atividades de compras a serem executadas pelas caixas escolares.

2.3.4 Considerações acerca da análise dos resultados

Neste segundo capítulo, buscou-se identificar e analisar as dificuldades e perspectivas que incidem sobre a gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios do PNAE, no contexto da sistemática do modelo de gestão escolarizada adotado pelo Estado de Minas Gerais, a partir da análise da forma como são realizados os processos de compras no âmbito de escolas estaduais circunscritas à supervisão da SRE Metropolitana A, situadas em Belo Horizonte - MG.

Buscou-se sistematizar os principais achados nesta pesquisa no Quadro 6:

Quadro 6 - Síntese dos principais dados encontrados na pesquisa

Eixo 1 – Procedimentos e processos inerentes à gestão escolarizada das aquisições de gêneros alimentícios	
Planejamento das aquisições	<p>1. Não há fluxos e procedimentos previamente estipulados pela SEEMG quanto ao planejamento das aquisições, ficando as escolas adstritas a seguir as normativas e os cardápios elaborados pelo órgão. 2. As escolas pesquisadas apresentaram condutas similares para a realização do planejamento das aquisições quanto à distribuição do orçamento disponível para o decorrer do ano de atendimento do PNAE. No entanto, pela percepção dos atores entrevistados na SRE, nem todas as caixas escolares conseguem realizar um planejamento apto a vigor para todo o ano de atendimento do programa. 3. As caixas escolares diferiram-se quanto à distribuição e à adoção de modalidades de processos de compras no decorrer do ano. 4. Em duas das escolas pesquisadas, ocorreu o fracionamento de despesas, mediante a utilização de dispensas de licitação para além de R\$8.000,00 anuais de despesa estimada para produtos de uma mesma linha de fornecimento. 5. Ocorrência de uma multiplicidade de processos dentro de uma mesma caixa escolar e entre as caixas escolares, devido à ausência de uma visão sistêmica da gestão das aquisições, elevando os custos indiretos desses processos.</p>
Obtenção do preço estimado	<p>1. A coleta de preços é realizada apenas junto a fornecedores privados para a aferição de um preço médio. 2. Para a formulação do preço estimado dos itens a adquirir não são pesquisados e levados em consideração preços praticados por outros órgãos da Administração Pública, elevando o risco de ocorrência de sobre preços estimados. 3. Os preços praticados nas aquisições são preços de varejo e não de atacado. 4. Os fornecedores elevam os preços ante ao fato de que terão que fornecer por um longo período, sem a possibilidade de reajuste. 5. Uma das escolas pesquisadas não realiza pesquisa de preços</p>

	para a realização de processos de licitação, ficando ao alvedrio dos preços apresentados pelos fornecedores na ocasião da licitação.
Publicidade dos processos de compras versus Competitividade entre os fornecedores.	<ol style="list-style-type: none"> 1. A principal forma de publicidade utilizada pelas caixas escolares é a publicação no diário oficial “Minas Gerais”. 2. Não há meios eletrônicos de divulgação dos editais, exceto para os de chamadas públicas, que devem também ser publicados no Portal da Agricultura Familiar, o qual é desconhecido da maioria dos entrevistados. 3. Não há competitividade real nas licitações, uma vez que, pela ótica dos analistas de prestação de contas entrevistados, são sempre as mesmas empresas a fornecer para as diversas escolas, apenas havendo uma rotatividade entre eles nas escolas atendidas.
Aquisições da agricultura familiar	<ol style="list-style-type: none"> 1. As caixas escolares pesquisadas realizam os processos de chamadas públicas individualmente, por entenderem ser complicada a aquisição coletiva e por desconhecerem como poderão realizar os procedimentos para a sua realização. Essa situação estende-se à maioria das outras caixas escolares situadas em Belo Horizonte - MG, conforme apontaram os analistas financeiros entrevistados. 2. As dificuldades apontadas nessas aquisições circunscrevem-se a: distância dos fornecedores da área urbana, o que leva à constante ausência de fornecedores; falta de interesse dos fornecedores, em razão de ausência de documentação necessária; insuficiência na entrega dos produtos quanto à quantidade e à qualidade; altos preços dos produtos.
Acompanhamento da execução contratual	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nas caixas escolares pesquisadas, o acompanhamento da execução contratual é feito no ato do recebimento dos produtos, mediante a conferência das quantidades e da qualidade; eventuais irregularidades na entrega são resolvidas mediante a substituição dos produtos pelos fornecedores. 2. Não é realizado o registro quanto ao desempenho contratual dos fornecedores, por impossibilidade de recusa de contratação decorrente de futuras licitações, ante a
Acompanhamento da execução contratual.	<p>ausência de mecanismos na normatização da SEEMG para aplicação de penalidades a fornecedores que não apresentarem bom desempenho contratual.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Pela ótica dos analistas de prestação de contas entrevistados, a fiscalização contratual quanto ao recebimento dos produtos não ocorre em todas as escolas abrangidas pela SRE Metropolitana A.
Eixo 2: Direcionamento e monitoramento da gestão escolarizada do PNAE	
Direcionamento	<ol style="list-style-type: none"> 1. O direcionamento às caixas escolares quanto à gestão escolarizada dos processos de aquisições para o PNAE se dá pela disponibilização de atos normativos. 2. As orientações sobre a execução dos processos de compras partem da SRE Metropolitana A por meio de treinamentos e capacitações ou explicações pontuais quando há dúvidas específicas dos gestores, o que não é suficiente para sanar as irregularidades havidas nos processos. 3. Ausência de disponibilização de material explicativo sobre os fluxos procedimentais na forma de cartilha ou manual.
Monitoramento	<ol style="list-style-type: none"> 1. A SEEMG, por meio do SYSMEAE, busca armazenar dados

	referentes aos itens adquiridos pelas caixas escolares quanto aos preços praticados e fornecedores, sem, no entanto, proceder a uma avaliação desses dados coletados quanto à eficiência do modelo implementado. 2. O monitoramento é realizado principalmente para fins de prestação de contas quanto à execução do percentual relativo à agricultura familiar junto ao FNDE, ao Conselho de Alimentação Escolar e eventualmente para atendimento de outras consultas feitas. 2. O monitoramento das aquisições promovidas pelas caixas escolares pela SRE é feito <i>a posteriori</i> , mediante a análise dos processos de prestação de contas, não se mostrando apto a corrigir eventuais desajustes praticados pelas caixas escolares no ano de vigência do termo de compromisso por ela firmados.
--	---

Fonte: Elaborado pela autora.

As dificuldades que incidem sobre a gestão escolarizada dos processos de compras no contexto do PNAE advêm de múltiplos fatores. No início desta pesquisa, foram estabelecidas algumas hipóteses que poderiam explicar possíveis dificuldades a incidir sobre a execução do programa, a partir do modelo implementado pela SEEMG. As suposições inicialmente cogitadas foram confirmadas após a análise e interpretação dos dados neste estudo.

A pouca compreensão sobre a gestão estratégica dos processos de compras por parte dos atores envolvidos direta ou indiretamente na gestão escolarizada do PNAE nos três níveis de gestão da SEEMG foi evidenciada ante alguns pontos constatados pelos resultados das pesquisas: desconhecimento técnico sobre a área de compras por parte dos presidentes e dos membros das caixas escolares; ausência ou rotatividade de pessoas especializadas para a execução das atividades de compras; falhas no planejamento das distribuições dos processos de licitações no decorrer do ano, ocasionando uma multiplicidade de processos havidos nas caixas escolares e entre caixas escolares; ausência de acompanhamento assistido e de monitoramento preventivo por parte da SEEMG quanto aos processos de compras.

As insuficiências relacionadas ao próprio modelo de gestão escolarizada implementado pela SEEMG foram confirmadas a partir de alguns pontos observados: inconsistências na forma de obtenção de pesquisas de preços estimados, elevando o risco de gerar sobrepreços nas aquisições feitas pelas caixas escolares; ausência de arranjos organizacionais e de previsão de outras modalidades de licitação, como por exemplo o pregão, para a realização dos processos de compras entre grupos de caixas escolares que possam diminuir a realização de gastos indiretos com a realização individualizada desses processos

para atender caixas escolares situadas próximas numa mesma localidade; inexistência de meios de divulgação dos avisos de editais que potencializem o conhecimento das licitações a maior número de interessados; determinações de regras a serem seguidas pelas caixas escolares sem prévia fase de testes que avaliem a eficácia dos resultados pretendidos, como o caso da organização dos gêneros alimentícios a serem adquiridos nas licitações por meio do critério de julgamento de menor preço por itens e não por lotes.

A insuficiência de ações de direcionamento e de monitoramento da gestão desses processos também foi confirmada, a partir dos achados neste trabalho. As atividades de direcionamento e monitoramento exercidos pela SEEMG, especialmente pela SRE Metropolitana demonstraram-se inábeis a conduzir as caixas escolares de modo que possam evitar a ocorrência de irregularidades na gestão escolarizada do PNAE, principalmente quando há mudanças de legislação ou orientações por parte da SEEMG. Por outro lado, percebeu-se que a SEEMG tem envidado esforços para proporcionar melhorias no modelo de gestão escolarizada do PNAE. A partir de 2017, a SEEMG iniciou um direcionamento da gestão escolarizada dos processos de compras no sentido de criar uma padronização a ser adotada nesses processos, por meio da Nota Técnica nº 01/2017.

Diante das dificuldades percebidas quanto à gestão escolarizada do PNAE e levando em consideração as sugestões para o seu melhoramento, conforme indicadas pelos atores entrevistados, pensou-se em um plano de intervenção que contemple ações destinadas ao aperfeiçoamento do modelo de adotado pelo Estado de Minas Gerais, de modo a abranger os três níveis de gestão da SEEMG. Assim, o capítulo seguinte tem por objetivo apresentar propostas de inovações para a gestão escolarizada do PNAE.

3 PROPOSTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO ESCOLARIZADA DO PNAE

Apresentou-se no Capítulo 2, além da revisão bibliográfica sobre as compras públicas no contexto do PNAE, a análise de como ocorrem as aquisições de gêneros alimentícios em atendimento ao programa, a partir do modelo de gestão escolarizada implementado pela SEEMG, no âmbito de escolas estaduais da rede estadual de ensino situadas em Belo Horizonte - MG, circunscritas à SRE Metropolitana A.

Neste estudo, concluiu-se que a sistemática escolarizada do PNAE, na forma como executada no âmbito escolar, possui algumas lacunas que comprometem a eficiência na gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios realizados pelas caixas escolares para a consecução da política de alimentação escolar. Os resultados da pesquisa de campo indicaram dificuldades que incidem na gestão escolarizada do PNAE tangentes aos três níveis de gestão da SEEMG pesquisados. Essas dificuldades se relacionam a aspectos decorrentes do modelo implementado pela SEEMG, da forma como se dá o direcionamento e o monitoramento pela SRE Metropolitana A dos processos de compras geridos no âmbito escolar e, ainda, de questões afetas ao âmbito das próprias caixas escolares.

Nesse sentido, com fundamento na perspectiva estratégica dos processos de compras, neste capítulo será apresentado um plano de ação, contendo propostas de intervenções que poderão ser implantadas no contexto de atuação de cada um dos três níveis de gestão da SEEMG. Assim, com base nos principais achados de pesquisa sistematizados no Quadro 6 (Síntese dos principais dados encontrados na pesquisa), as proposições apresentadas poderão ajudar no aprimoramento da eficiência da gestão escolarizada do PNAE, capazes de promover a racionalização dos processos e, por consequência, melhorar a qualidade e produtividade dos gastos públicos nesse contexto.

Buscou-se apresentar proposições com base nos dois eixos de análise que orientaram este estudo. Dessa forma, as propostas relativas aos procedimentos e processos inerentes à gestão escolarizada das aquisições de gêneros alimentícios contemplam ações voltadas ao planejamento das compras, aos processos para as aquisições provenientes da agricultura familiar, à forma de obtenção dos preços estimados a serem utilizados como referenciais nos processos de compras, ao

fomento da ampliação da competitividade entre os fornecedores e ao acompanhamento da execução contratual.

Por sua vez, a proposição relativa ao eixo de análise voltado ao direcionamento e monitoramento da gestão escolarizada do PNAE objetiva promover um assessoramento mais próximo pela SRE Metropolitana A às caixas escolares no que tange às atividades necessárias aos processos de compras. A intenção é que haja um monitoramento preventivo da gestão dos processos de compras, evitando, dessa forma, a ocorrência de irregularidades nesses processos.

As ações propostas quanto aos dois eixos de análise encontram-se baseadas na intenção dotar a gestão escolarizada dos processos de compras de mecanismos e instrumentos alinhados à perspectiva da gestão estratégica de compras, com o propósito de corroborar a eficiência na execução desses processos. As proposições de intervenção possíveis de serem implantadas nos três níveis de gestão da SEEMG estão descritas sucintamente no Quadro 7:

Quadro 7 - Descrição sucinta das propostas apresentadas no plano de ação

Eixo 1 – Procedimentos e processos inerentes à gestão escolarizada das aquisições de gêneros alimentícios	
Planejamento das aquisições e Aquisições da agricultura familiar	(A) Elaboração e disponibilização do Manual de Gestão Escolarizada do PNAE, com descrições detalhadas passo a passo de todas as etapas dos processos de compras de gêneros alimentícios. Âmbito de atuação: unidade central da SEEMG. (B) Realização de um projeto piloto para realização de compras coletivas entre caixas escolares, abrangendo, além da agricultura familiar, as demais aquisições de gêneros alimentícios. Âmbito de atuação: unidade central, unidade regional e caixas escolares.
Obtenção do preço estimado	(C) Elaboração e disponibilização de ferramenta tecnológica de bancos de preços. Âmbito de atuação: unidade central da SEEMG.
Publicidade dos processos de compras versus Competitividade entre os fornecedores	(D) Elaboração e disponibilização de ferramenta tecnológica de banco de fornecedores. (E) Elaboração e disponibilização de ferramenta tecnológica de banco de editais. Âmbito de atuação (D e E): unidade central da SEEMG.
Acompanhamento da execução contratual.	(F) Ampliação dos mecanismos de penalidades voltadas para a sanção de fornecedores inadimplentes nos contratos de fornecimento. (G) Criação de ferramenta tecnológica referente ao desempenho contratual dos fornecedores, a ser utilizado como mecanismo de compartilhamento de informações entre caixas escolares para decisões em processos de aquisições. Âmbito de atuação: unidade central da SEEMG.

Eixo 2: Direcionamento e monitoramento da gestão escolarizada do PNAE	
Direcionamento e Monitoramento	(H) Criação de um protocolo de acompanhamento das caixas escolares, mediante um assessoramento mais pontual pela SRE Metropolitana A, a ser realizado antes da realização dos processos de compras e no decorrer da execução do termo de compromisso.

Fonte: Elaborado pela autora.

Cada uma dessas propostas será apresentada de forma detalhada adiante. Para a elaboração deste plano de intervenção, foi utilizada a ferramenta administrativa 5W2H que permite traçar as ações e a forma como as mesmas devem ser desenvolvidas para alcance dos objetivos estabelecidos. Esta ferramenta foi elaborada no Japão pela área automobilística financeira para auxiliar principalmente a fase de planejamento e a sua utilização permite esclarecer de modo simplificado a definição de informações básicas e fundamentais para a organização de um plano de ação (SILVA et al., 2013).

Para essa finalidade é necessário responder sete questões para a execução do plano de forma eficiente: *What* – O quê (etapas); *Why* – Por quê (justificativa); *Where* – Onde (local); *When* – Quando (tempo); *Who* – Quem (responsabilidade); *How* – Como (método); e *How much* – Quanto custará (custo).

Portanto, essa ferramenta é a mais adequada para a construção de um plano de ação, pois ao respondermos aos questionamentos em uma “planilha, surge um plano de ação detalhado, de fácil compreensão e visualização, que define as ações tomadas, de que maneira serão realizadas e quais os responsáveis pela execução de tais atividades” (SILVA et al., 2013, p.3). Dessa forma, a aplicação desta ferramenta gerencial no contexto deste plano de ação permite sistematizar as ações propostas, facilitando-lhes a execução.

Por conseguinte, este capítulo subdivide-se em três seções: a primeira é destinada a apresentar as propostas possíveis de serem implantadas pela unidade central da SEE; a segunda relativa a ações a serem implementadas pela SRE Metropolitana A; e a terceira com o propósito de apresentação de um projeto piloto a ser realizado no âmbito de escolas situadas no município de Belo Horizonte - MG, supervisionadas pela SRE Metropolitana A, mediante o assessoramento das unidades central e regional.

3.1 Propostas no âmbito de atuação da unidade central da SEEMG

Algumas dificuldades que incidem sobre a gestão escolarizada do PNAE e que podem importar em ineficiências desse sistema, conforme discutido no decorrer da análise dos dados no Capítulo 2, referem-se a questões afetas ao âmbito de atuação da unidade central da SEEMG.

Sendo assim, algumas insuficiências inerentes ao sistema escolarizado adotado podem lhe ser correlacionadas: ausência de mecanismos de coleta de preços para a obtenção do preço estimado que leve em conta preços praticados por órgãos públicos; ausência de instrumentos tecnológicos que permitam às caixas escolares ampliar o acesso ao conhecimento quanto aos fornecedores interessados nas licitações e quanto ao seu desempenho contratual em fornecimentos antecedentes; insuficiência nas publicações dos avisos de editais por meios tecnológicos; ausência de materiais explicativos detalhados que confirmem um suporte às caixas escolares para o entendimento das normativas relacionadas às aquisições dos gêneros alimentícios; ausência de previsão legal de sancionamento dos fornecedores inadimplentes perante as caixas escolares.

No intuito de sanar essas insuficiências, pensou-se em algumas propostas, independentes entre si, que poderão ser implantadas pelo nível central da SEEMG. A primeira proposta refere-se à elaboração e disponibilização de ferramentas tecnológicas, relativas a: banco de preços, banco de fornecedores, sistema de avaliação de desempenho dos fornecedores relacionadas a contratações antecedentes por caixas escolares e banco de editais.

A segunda proposta, por sua vez, consiste na elaboração de um manual para as caixas escolares. Esse manual deverá conter explicações sistematizadas e detalhadas sobre a realização dos procedimentos e processos de gestão de aquisições de gêneros alimentícios para a execução do PNAE, a ser disponibilizado também por meio eletrônico.

A terceira proposta diz respeito à alteração da normativa da SEEMG que regulamenta as formas de aquisição pelas caixas escolares, atualmente a Resolução SEE nº 2.245/2012, para incluir possíveis penalidades, conforme adequação ao disposto na Lei nº 8.666/93, aplicáveis a fornecedores inadimplentes perante as caixas escolares.

Para sistematizar a primeira proposta, o resumo contido no Quadro 8 facilita a

compreensão:

Quadro 8 - Proposta de elaboração e disponibilização de ferramentas tecnológicas

O quê?	Construção e disponibilização das seguintes ferramentas tecnológicas: banco de preços, banco de fornecedores, sistema de avaliação de fornecedores e banco de editais.
Por quê?	As ferramentas tecnológicas constituem-se em instrumentos de auxílio às caixas escolares para a realização das atividades de planejamento de compras na etapa que antecede a fase externa das licitações e no ato inaugural da fase externa, relativa à publicação do edital, como forma de ampliar a concorrência entre os licitantes.
Onde?	No âmbito da unidade central da SEEMG
Quando?	De 01/03/2017 a 31/10/2017
Quem?	SA, SUF e SIN
Como?	Por meio de aditivo ao contrato firmado junto à Companhia de Tecnologia de Informação do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE)
Quanto?	Com base no valor global previsto no contrato já existente, estima-se em R\$900.000,000 (novecentos mil reais) a elaboração dessas ferramentas.

Fonte: Elaborado pela autora.

Sendo assim, são quatro as ferramentas tecnológicas a serem criadas. Uma das perspectivas de melhoria no sistema escolarizado do PNAE é a criação de um sistema integrado que interligará as etapas dos processos de aquisições desde a fase de planejamento até a fase de prestação de contas, conforme sinalizado no Capítulo 2. Como este sistema já se encontra em desenvolvimento pela SEEMG, por meio da PRODEMGE, as ferramentas tecnológicas sugeridas poderão ser agregadas a esse sistema.

Uma das questões que incidem na fase preparatória dos processos de aquisições é a ausência de ferramentas que possibilitem às caixas escolares averiguar os preços de gêneros alimentícios adquiridos por órgãos públicos, apesar de a boa prática, nesse sentido, recomendar que seja feita a coleta de preços também relacionada aos valores praticados nas compras públicas. Ademais, se verificou neste estudo que a competitividade entre fornecedores não alcança um patamar de amplitude, devido ao domínio de mercado¹⁷ e também do uso restrito de meios tradicionais para a publicidade dos processos de compras.

Nesse sentido, os bancos de preços e de fornecedores poderão auxiliar as caixas escolares na etapa interna da licitação. Um banco de preços que contenha os valores de gêneros alimentícios adquiridos em âmbito local por órgãos públicos, num

¹⁷ Nesse caso, essa conclusão se aplica aos limites circunscritos à análise realizada, qual seja a da investigação realizada no âmbito de abrangência da SRE Metropolitana A.

certo período de tempo, poderá favorecer a composição de preços estimados condizentes às aquisições públicas. Um banco de fornecedores também facilitaria a busca por interessados em contratar com as caixas escolares, ampliando as possibilidades de concorrência entre fornecedores, além de permitir, por meio de um certificado de registro cadastral (CRC), a conferência de documentos dos licitantes, diminuindo os trâmites burocráticos na conferência de documentação.

Ademais, um banco de editais também poderia favorecer a concorrência entre fornecedores, contribuindo para a obtenção de melhores preços, o que corrobora para a qualidade dos gastos públicos, uma vez que possibilita ampliar o acesso aos instrumentos convocatórios aos possíveis interessados em contratar com as caixas escolares.

Para dar concretude a essa proposta, as etapas necessárias para sua implementação deverão percorrer o seguinte percurso: submissão desta à análise e aprovação da Subsecretária de Administração do Sistema Educacional (SA); se aprovada, será analisado junto à Superintendência de Finanças (SUF) e à Superintendência de Infraestrutura (SIN) a melhor forma de execução com os setores competentes, para que sejam providenciados os ajustes de aditamento de contrato junto à Diretoria de Gestão de Contratos (DGCC) e de especificações técnicas junto à PRODEMGE para a elaboração dos bancos de dados.

O Portal de Compras do Estado de Minas Gerais, Portal de Compras MG, gerido pela Secretaria de Gestão e Planejamento do Estado de Minas Gerais (SEPLAG), com endereço eletrônico www.compras.mg.gov.br, já possui um banco de preços denominado “Melhores Preços”. Sendo assim, as informações a serem alimentadas no banco de preços dos gêneros alimentícios poderão ficar a cargo desse órgão, que já detém o necessário corpo técnico especializado nas atividades de coletas de preços e de gestão de banco de preços.

Quanto ao banco de fornecedores, também há no Portal de Compras MG o banco de “Cadastro de Fornecedores”. O cadastramento de fornecedores para o provimento de gêneros alimentícios para as caixas escolares também poderá ser feito de forma similar e ser operacionalizado no âmbito das SREs, já que no sistema utilizado no Portal de Compras são permitidas diferentes unidades cadastrais. As SREs possuem na DAFI servidores que já estão habituados a lidar com as compras no nível regional e já dominam a análise de documentação a ser feita.

O cadastramento do fornecedor poderá ser solicitado pelo próprio

interessado, mediante o preenchimento de campos próprios referentes à documentação de cadastro necessária e com meios de envio eletrônico para o encaminhamento dos documentos digitalizados. No portal disponível para o cadastramento do fornecedor deverá ser disponibilizado um manual operacional que informe ao fornecedor o passo a passo a ser executado no sistema para a solicitação de seu cadastramento.

No que tange à elaboração do banco de editais, a inserção dos instrumentos convocatórios para acesso dos interessados deverá ser feita pela própria caixa escolar no portal de compras destinado aos processos de compras a serem realizados no âmbito escolar. O mecanismo de busca por editais, para facilitar o acesso dos interessados, poderá prever um filtro quanto a: status do edital, isto é, se ativo ou já encerrado; cidade; região, bairro, caixa escolar; objeto de contratação por linha de fornecimento, como, por exemplo, gêneros frigoríficos, gêneros de hortifruganjeiro e produtos não perecíveis. A intenção de manter editais não vigentes procede da finalidade de que poderão se constituir em material de pesquisa para os fornecedores que queiram fazer uma análise dos produtos adquiridos pela caixa escolar para futuras propostas em licitações.

Terminada a explanação quanto à primeira proposta referente à criação e disponibilização de ferramentas tecnológicas, segue-se a apresentação da segunda proposta cujo implemento também estaria relacionado à atuação da unidade central da SEEMG. A segunda proposta é apresentada de forma resumida no Quadro 9:

Quadro 9 - Proposta de elaboração e disponibilização do Manual de Gestão Escolarizada do PNAE

O quê?	Criação e disponibilização de um manual explicativo dos procedimentos de compras inerentes à gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios para a execução do PNAE, com o detalhamento das ações para a realização dos processos de compras de gêneros alimentícios, desde a etapa do planejamento até a etapa de prestação de contras.
Por quê?	Possibilitar às caixas escolares ter esclarecimentos detalhados sobre a legislação e orientações aplicáveis aos processos de compras de gêneros alimentícios.
Onde?	Unidade central da SEEMG.
Quando?	Elaboração de março a junho de 2018 e disponibilização em julho de 2018.
Quem?	SUF, SCO e ACS
Como?	Mediante a elaboração do conteúdo do material pela atuação conjunta da SUF, da SCO e da ACS e disponibilização pelo site da SEEMG.
Quanto?	Os custos de elaboração e disponibilização são custos indiretos do Estado, não acarretando o aumento de despesas, uma vez que serão aproveitados os recursos humanos e de infraestrutura já disponíveis na SEEMG.

Fonte: Elaborado pela autora.

As dificuldades dos gestores escolares e dos membros das caixas escolares quanto ao cumprimento da legislação e das orientações da SEEMG é um dos grandes desafios da gestão escolarizada do PNAE em Minas Gerais, conforme análise apresentada no Capítulo 2. Diante dessa realidade, propõe-se a elaboração e disponibilização de um Manual de Gestão de Compras para Alimentação Escolar, a ser disponibilizado às caixas escolares por meio da internet, no portal de compras cujo sistema já se encontra em elaboração pela SEEMG. No entanto, enquanto esse sistema não for disponibilizado para uso, poderá esse manual constar no site da SEEMG.

A presente proposta tem o propósito de complementar as ações de treinamento e capacitação a serem realizadas no âmbito regional. A elaboração do manual deve ser pensada, levando-se em consideração os diferentes contextos de atuação dos gestores escolares e dos demais membros das caixas escolares, diante da complexidade de seu trabalho em face de outras atribuições desempenhadas na escola. Desse modo, deverá ser construído em uma linguagem de fácil entendimento, com o objetivo de facilitar a compreensão das pessoas que não têm uma formação voltada à gestão administrativa e financeira.

A elaboração desse manual ficará sob o encargo da Subsecretaria de Administração do Sistema Educacional, por meio da atuação cooperada entre a Superintendência de Finanças, Superintendência de Compras Contratos e Convênios e a Assessoria de Comunicação Social. Os módulos relacionados às etapas de planejamento e execução dos processos e procedimentos de compras deverão ser desenvolvidos de forma coordenada por essas Superintendências, ao passo que o módulo relativo à prestação de contas deverá ser elaborado pela Superintendência de Finanças.

Após a elaboração do conteúdo dos módulos, a Assessoria de Comunicação Social atuará na edição gráfica do material, com o intuito de conferir-lhe um aspecto visual adequado e uma linguagem apropriada ao entendimento dos membros das caixas escolares.

A Diretoria de Recursos Tecnológicos, vinculada à Subsecretaria de Informações e Tecnologias Educacionais seria a responsável por manter a disponibilização do manual no sítio eletrônico da SEEMG até que o portal de compras para as caixas escolares seja implementado pelo órgão.

O manual sugerido deverá ter a estrutura em módulos voltados para os processos de compras em sua acepção estratégica, de forma a contemplar todo o percurso do processo de compras, desde o planejamento até a fase de prestação de contas. Apresenta-se a estrutura do Manual de Gestão Escolarizada do PNAE no Quadro10:

Quadro 10 - Proposta de conteúdo programático para o Manual de Gestão Escolarizada do PNAE

Módulos	Contéudos Programáticos
Introdução ao tema de compras públicas no contexto do PNAE	Conhecendo o Programa Nacional de Educação (PNAE)
	As compras públicas no contexto do PNAE.
	Conceito e dinâmica da gestão estratégica aplicada às compras no âmbito do PNAE.
	Visão sistêmica da caixa escolar no contexto da rede estadual de educação no contexto de compras estratégicas.
	Apresentação das etapas dos processos de aquisições.
	Apresentação do Manual de Compras e da composição de sua estrutura.
Planejamento das aquisições	A importância do planejamento das compras no âmbito do PNAE.
	O planejamento anual das compras em compatibilidade com o orçamento anual.
	Como realizar o planejamento dos processos de compras ao longo do ano: a escolha das modalidades de licitação e da distribuição dos processos ao longo do ano de atendimento do PNAE
	Como realizar o planejamento anual das compras: estimando as quantidades.
	Realização do planejamento integrado junto a outras caixas escolares.
Procedimentos e processos de compras	A importância da pesquisa de mercado para a obtenção de um preço estimado de referência.
	Como realizar a pesquisa de mercado.
	A importância de ampliar a competitividade por meio da ampla divulgação do edital.
	A realização de compras coletivas para aquisição de produtos da agricultura familiar.
	O acompanhamento da execução contratual: aspectos de qualidade e quantidades dos produtos.
	A avaliação do desempenho do fornecedor.
Procedimentos de prestação de contas	O poder de controle da Administração Pública
	Procedimento de prestação de contas no âmbito do PNAE
	Documentos necessários à instrução do processo de prestação de contas

Fonte: Elaborado pela autora.

Deve-se ressaltar que as ferramentas de TIC permitem a utilização de recursos que podem contribuir muito com o aprendizado contínuo em compras públicas (TRIDAPALLI et al., 2011). Assim, para facilitar a compreensão das fases que compõem um processo de compras, poderá a SEEMG valer-se da gravação de

áudios referentes a cada etapa dos processos de compras e disponibilizá-los por meio da internet, via link contido no próprio manual, para elucidar as questões mais importantes relativas às compras no âmbito do PNAE. Essas gravações poderão ser feitas por servidores da SUF ou da SCO, a serem designados pelas chefias respectivas, mediante análise do adequado perfil para esse tipo de atividade.

Por fim, a terceira proposta ainda passível de implementação no âmbito da unidade central da SEEMG diz respeito à criação de preceito normativo pelo órgão quanto ao sancionamento aos fornecedores das caixas escolares que no decorrer da execução contratual se tornem inadimplentes. A inserção desse dispositivo poderá ser realizada no novo instrumento normativo que se encontra em elaboração pela SEEMG, com a previsão de substituição da atual Resolução SEE nº 2.245/2012.

Deve-se observar que as penalidades deverão respeitar o disposto no art. 87 da Lei nº 8.666/93, de modo a adequar as sanções previstas ao contexto da realidade das caixas escolares. Sugere-se que a redação do dispositivo legal a ser incluído na resolução em elaboração tenha a seguinte redação: “Art. – Caso haja descumprimento total ou parcial do contrato pelo fornecedor, após sua notificação, garantido a este o direito de prestar esclarecimentos em sua defesa, poderá a caixa escolar, utilizando-se de critério de conveniência, aplicar ao contratado as seguintes sanções: I - advertência; II - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a caixa escolar, por prazo não superior a 2 (dois) anos. Parágrafo único – Uma vez aplicada a penalidade prevista no inciso II deste artigo, outras caixas escolares poderão valer-se desses impedimentos para declarar a suspensão de participação em licitação e o impedimento de contratação de fornecedores no âmbito de sua atuação, desde que esta condição esteja prevista no instrumento convocatório”.

Assim, caberá à caixa escolar, caso acatado esse dispositivo normativo à nova resolução, analisar a conveniência da aplicação da penalidade, verificando as condições de disponibilidade de fornecimento na localidade em que se situa para que não ocorram prejuízos à execução da política de alimentação escolar.

Para que haja acesso pelas caixas escolares quanto à informação relativa aos fornecedores que tenham incorrido na penalidade de suspensão de participação em licitação e o impedimento de contratação de fornecedores, o banco de fornecedores,

a ser criado conforme sugestão aqui proposta, deverá conter o registro de fornecedores inadimplentes.

A forma de viabilizar a implementação dessas propostas junto à unidade central da SEEMG é levar este plano de intervenção ao conhecimento da Subsecretaria de Administração do Sistema Educacional. Essa apresentação poderá ser feita mediante o encaminhamento deste plano de ação para o e-mail dessa unidade administrativa até o dia 10 de fevereiro de 2018. Após a análise de aprovação dessa Subsecretaria, por encaminhamento do ocupante do cargo de Subsecretário deste plano à Superintendência de Finanças, para que essa unidade coordene as ações junto aos envolvidos.

Na seção seguinte, será apresentada a proposta de intervenção a ser realizada no contexto de atuação da SRE Metropolitana A.

3.2 Proposta no âmbito de atuação da SRE Metropolitana A

A partir dos resultados desta pesquisa, foi possível concluir que as ações de direcionamento e de monitoramento realizadas pela SRE Metropolitana A quanto aos processos de compras executados pelas caixas escolares não são suficientes para garantir a regularidade desses processos. A ausência de um acompanhamento preventivo pelas SREs em referência aos processos de compras executados pelas caixas escolares e o monitoramento realizado *a posteriori*, em sede de prestação de contas, não possibilitam a realização das aquisições com assertividade, de forma regular e de modo eficiente.

Sendo assim, com base na sugestão da analista A2 quanto à realização de um acompanhamento mais pontual às caixas escolares no decorrer da vigência dos termos de compromisso, pensou-se na criação de uma instrução de trabalho para atividades de acompanhamento e de monitoramento às caixas escolares pela SRE Metropolitana A, como um mecanismo de controle preventivo, na tentativa de evitar irregularidades ou ineficiências nas fases de planejamento, execução dos processos de compras e de prestação de contas no decorrer da vigência dos tempos de compromisso.

A proposta a ser implementada no contexto de atuação da SRE Metropolitana A encontra-se resumida no Quadro 11:

Quadro 11 - Proposta de criação de instrução de trabalho para atividades de acompanhamento e monitoramento às caixas escolares

O quê?	Criação de uma instrução de trabalho para atividades de acompanhamento e monitoramento dos processos de compras de gêneros alimentícios junto às caixas escolares das escolas da rede estadual de ensino do município de Belo Horizonte - MG, vinculadas à circunscrição da SRE Metropolitana A.
Por quê?	Necessidade de orientação e direcionamento pontuais às caixas escolares antes da realização dos processos de aquisições, bem como necessidade de corrigir eventuais falhas no transcurso da execução dos termos de compromissos firmados por estas junto à SEEMG.
Onde?	Na sede escolar.
Quando?	As atividades de acompanhamento deverão ocorrer anualmente nos meses de janeiro e fevereiro. As atividades de monitoramento deverão ocorrer por trimestre, com encontros agendados para os meses de maio, agosto e novembro.
Quem?	Analistas financeiros da DAFI, lotados na DIVOF.
Como?	Mediante reuniões com os presidentes das caixas escolares e outros membros destas por estes indicados.
Quanto?	Sem custos diretos para o Estado, uma vez que os encontros não demandarão diárias, por ocorrerem no horário e no limite territorial do município onde trabalham os analistas financeiros.

Fonte: Elaborado pela autora.

A ideia de criação de uma instrução de trabalho para a realização de atividades de acompanhamento, pela SRE Metropolitana A às escolas de Belo Horizonte - MG, voltadas para o direcionamento e o monitoramento das caixas escolares apresenta-se como uma ferramenta de gestão prática, que pode ser executada de forma contínua, possibilitando interações mais próximas entre as caixas escolares e a SEEMG para esclarecimentos quanto aos procedimentos inerentes às compras públicas e sua prestação de contas.

Essa proposta baseia-se na ideia de um acompanhamento contínuo às caixas escolares, a ser realizar em duas etapas. Em relação à primeira etapa de acompanhamento, esta deverá se realizar mediante orientações às caixas escolares sobre o planejamento e a execução de processos licitatórios antes de firmado o termo de compromisso, geralmente é assinado no fim de fevereiro ou início do mês de março. Assim, as ações de direcionamento deverão ocorrer anualmente, nos meses de janeiro e fevereiro.

A segunda etapa do acompanhamento a ser realizado pelo SRE Metropolitana A às caixas escolares refere-se ao monitoramento das prestações de contas. O monitoramento também deverá ser contínuo, mediante visitas técnicas para conferências trimestrais, a serem realizadas nos meses de maio, agosto e novembro, permitindo, assim, o saneamento de possíveis irregularidades.

Mediante a realização das duas etapas desse acompanhamento, ainda que de forma indireta, a SRE estará promovendo a formação dos membros das caixas escolares, em especial de seus gestores presidentes. Nos encontros específicos, constituindo-se estes em momentos de orientação prática, poderão os membros das caixas escolares agregar conhecimentos sobre os assuntos de compras que poderão, inclusive, ser aplicados às aquisições de outros materiais necessários ao funcionamento escolar.

A analista A2 sugeriu que as atividades de acompanhamento poderiam ser desempenhadas pelos próprios analistas de prestação de contas. No entanto, é preciso considerar, nesse caso, o princípio de segregação das funções¹⁸. Sendo assim, as ações de monitoramento preventivo não podem ser exercidas pelos mesmos servidores que realizam o controle *a posteriori*, por meio da análise de regularidade dos processos de prestação de contas, o que resultaria, pois, em infração a esse princípio.

De outro lado, não haverá transgressão ao princípio da segregação de funções se o analista financeiro designado para atuar junto a uma caixa escolar na etapa de realização dos processos de compras não for o mesmo a realizar posteriormente a análise de prestação de contas da caixa escolar a que tenha assessorado anteriormente. Isso facilita a composição da equipe constituída para essa finalidade, bastando realizar a organização entre os próprios analistas financeiros que trabalham na DIVOF, não sendo necessário ampliar o quadro de servidores da SRE, o que geraria ônus ao Estado.

Na DIVOF da Metropolitana A, encontram-se lotados 12 analistas financeiros que se responsabilizam por uma média total de 12 escolas da rede estadual de ensino, exercendo atividades de orientação e de análise de prestação de contas dos recursos transferidos às suas respectivas caixas escolares. Cada analista responsabiliza-se, pois, por uma média de 7 a 8 escolas da rede estadual de ensino localizadas em Belo Horizonte – MG.

¹⁸ O princípio da segregação, separação ou divisão de funções tem por objetivo evitar que à mesma pessoa sejam atribuídas duas ou mais funções em conflito entre si, a fim de impedir ou pelo menos dificultar a prática de erros ou irregularidades ou a sua dissimulação. O referido princípio consiste na ideia de que quem exerce poder de controle sobre determinada atividade não pode a ter executado e quem a executa não pode, *a posteriori*, exercer o seu controle. Nesse sentido: “Segregação de funções - Princípio básico do sistema de controle interno, que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações” (TCU, 1996).

Para o implemento da rotina de atividades de acompanhamento, a Diretora da DAFI, juntamente com o Coordenador da DIVOF, designarão a distribuição das caixas escolares por analista financeiro, de modo que cada analista financeiro ficará responsável por direcionar, na fase que antecede a assinatura dos termos de compromisso, e de acompanhar a fase de execução contratual do termo de compromisso, um grupo de aproximadas 8 escolas

Os meses de janeiro e fevereiro antecedem a assinatura dos termos de compromissos pelas caixas escolares. Assim, em dezembro do mês que antecede o ano de acompanhamento, seria elaborado pelos analistas financeiros, mediante agendamento com as unidades escolares constantes no seu grupo de acompanhamento um cronograma de visitas técnicas. Essas visitas terão por objetivo levar às caixas escolares o conhecimento necessário para o regular planejamento e elaboração dos processos de compras necessários às aquisições para atendimento do PNAE.

Nesta fase, caso o analista financeiro considere conveniente, poderá reunir as escolas de seu grupo de acompanhamento para a realização de orientações conjuntas. Assim, fará o agendamento para o local que considere mais adequado às reuniões, mediante acordo com as caixas escolares. Essa etapa tem por objetivo a orientação e o direcionamento às caixas escolares para a execução dos processos de compras. Assim, caso necessário, se o analista financeiro assim achar produtor, poderá realizar de mais de uma reunião junto às caixas escolares. Esse acompanhamento deverá estender-se à solução de dúvidas das caixas escolares na ocasião da realização dos processos de licitação.

Após essa fase, no decorrer do ano deverá se realizar o acompanhamento das questões necessárias à prestação de contas. Nessa fase, recomenda-se que as visitas técnicas sejam individuais, com vistas a garantir um exame mais detido da situação de cada caixa escolar e proceder às orientações necessárias ao saneamento de eventuais irregularidades constatadas nos documentos de prestação de contas.

Sendo assim, para a instrução do trabalho de direcionamento a ser realizado pelos analistas financeiros junto às caixas escolares na primeira etapa de acompanhamento são propostos os seguintes tópicos para abordagem junto às caixas escolares (Quadro 12):

Quadro 12 - Conteúdos de orientação pela SRE Metropolitana A às caixas escolares para a etapa de direcionamento dos processos de compras

1ª etapa: Direcionamento às caixas escolares quanto à execução de processos de compras em atendimento ao PNAE	Planejamento das licitações
	Pesquisa de mercado para obtenção do preço estimado
	Elaboração do edital de licitação
	Divulgação dos procedimentos licitatórios
	Situações de utilização de dispensa de licitação
	Classificação das propostas
	Documentação dos licitantes
	Análise de recursos
	Termo de compromisso

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação aos itens necessários ao monitoramento das prestações de contas pelos analistas financeiros, segunda etapa nesse processo de acompanhamento, sugere-se que sejam averiguados os itens constantes no Quadro 13:

Quadro 13 - Itens a serem verificados na etapa de monitoramento das prestações de contas dos recursos financeiros destinados à execução do PNAE

2ª etapa: Monitoramento às caixas escolares quanto à execução da prestação de contas	Cópia do termo de Compromisso e plano de trabalho/ Aditivo
	Parecer do colegiado aprovando o plano de aplicação
	Processo Licitatório/ Dispensa de licitação/ Chamada Pública:
	Relatório de Execução Física
	Extratos bancários completos de movimentação financeira e de rendimentos de aplicação no mercado financeiro.
	Relação de Pagamentos Efetuados

Fonte: Elaborado pela autora.

Portanto, a realização de um acompanhamento mais assertivo da SRE Metropolitana A às caixas escolares, a ser feito por meio de um trabalho individualizado junto a essas unidades, possibilitará minimizar eventuais erros das caixas escolares na condução dos processos de licitações ou na prestação de contas da execução dos recursos. Nesse sentido, esse acompanhamento às unidades escolares é um instrumento de controle preventivo, com o objetivo de promover a eficiência na realização dos procedimentos a serem executados nas fases de planejamento, execução dos processos de compras e de prestação de contas no decorrer da vigência dos tempos de compromisso.

Na seção seguinte, será apresentada a proposta a ser implementada no âmbito de atuação das caixas escolares.

3.3 Proposta de um projeto piloto no âmbito das caixas escolares

A proposta de um projeto piloto, consistente na realização de aquisições coletivas por grupos de caixas escolares, foi pensada com base na sugestão da analista A1, entrevistada no âmbito da SRE Metropolitana A, que sugeriu o agrupamento de caixas escolares, vinculadas à essa regional, localizadas nas três regiões de Belo Horizonte - MG para a realização de compras compartilhadas. A sugestão proposta no decorrer da entrevista foi de que as compras de gêneros alimentícios para atendimento do PNAE fossem realizadas mediante pregão eletrônico por servidor da SEEMG para o atendimento das caixas escolares localizadas próximas entre si numa mesma região de Belo Horizonte - MG.

Assim, aproveitou-se parcialmente essa proposição no que diz respeito à ideia de formação de grupos de caixas escolares que se localizem próximas umas das outras. Não se optou pela proposição de realização de pregão eletrônico por servidores da SEEMG, uma vez que essa alternativa demandaria a alocação de mais servidores no âmbito regional SRE Metropolitana A, trazendo custos para o Estado, além de burocratizar as tarefas, haja vista a necessidade de interação entre caixas escolares e SRE para o envio de pedidos de compras e de consolidação desses pedidos na unidade regional.

Desse modo, essa proposta é apresentada de forma resumida no Quadro 14:

Quadro 14 - Proposta de realização de um projeto piloto para realização de compras coletivas por caixas escolares

O quê?	Desenvolvimento de experiência piloto em três grupos, composto cada um por seis caixas escolares localizadas no município de Belo Horizonte - MG, sob a circunscrição da SRE Metropolitana A, para testar a realização de compras coletivas para aquisição de gêneros alimentícios em atendimento ao PNAE.
Por quê?	Necessidade de racionalizar os processos de compras, visando à economicidade nos custos da realização dos procedimentos e à economicidade nos preços junto aos fornecedores.
Onde?	Na sede escolar.
Quando?	2018 e 2019
Quem?	Caixas Escolares no âmbito escolar; DAFI no âmbito da SRE Metropolitana A; SA, SUF, SCO, DGCO e DPOC, no âmbito da unidade central da SEEMG.
Como?	Mediante realização de processo de compras comum a cada grupo de caixas escolares, por meio de chamadas públicas para a aquisição de produtos da agricultura familiar e da utilização da modalidade de pregão do tipo presencial para os demais gêneros alimentícios.
Quanto?	Sem custos diretos para o Estado, uma vez que os eventos relacionados à

	implementação do projeto não demandarão diárias, por ocorrerem no horário e no limite territorial do município onde trabalham os envolvidos neste processo.
--	---

Fonte: Elaborado pela autora.

A justificativa que levou à proposição deste projeto piloto relaciona-se à necessidade de se buscarem alternativas que racionalizem a execução dos processos de compras no âmbito das caixas escolares. Nos achados desta pesquisa apurou-se que uma das questões que pode ser considerada como um problema no sistema escolarizado do PNAE, tendo em vista a visão sistêmica desses processos sob o aspecto da gestão estratégica, relaciona-se à multiplicidade e pulverização de processos que ocorrem nas caixas escolares e entre as caixas escolares, o que eleva a utilização de recursos humanos e materiais para a sua realização.

O desinteresse de fornecedores da agricultura familiar em participar das chamadas públicas promovidas pelas caixas escolares sediadas em Belo Horizonte – MG configura-se como a maior dificuldade a incidir sobre as aquisições dos produtos da agricultura familiar. Desse fator decorre a ocorrência de chamadas públicas desertas ou a não obtenção da maioria dos itens de gêneros alimentícios solicitados. Ademais, a realização de até quatro chamadas públicas ao ano para eleva o número de processos a serem promovidos pelas caixas escolares, sem, no entanto, proporcionar o efetivo resultado de aquisições. Sendo assim, a multiplicidade desses processos desprovidos de eficácia não se alinha à ideia de racionalização de processos.

Tendo em vista que as caixas escolares adquirem os mesmos produtos de gêneros alimentícios para a execução da política alimentar, com base nos cardápios elaborados pelos profissionais nutricionistas da SEEMG, o que se propõe é o experimento de um método para a realização das aquisições pelas caixas escolares, por meio de um arranjo organizacional por agrupamento de um número reduzido de caixas escolares. Essa estrutura organizacional deverá ser aplicada, no contexto da execução deste projeto, tanto para realização das aquisições de produtos originários da agricultura familiar quanto para a os processos de compras dos demais itens a serem adquiridos do mercado comum.

No formato proposto, as unidades escolares serão reunidas em grupos de seis caixas escolares, mediante o critério de vizinhança, para em conjunto realizarem os processos de compras para as aquisições de gêneros alimentícios de

que necessitam para o atendimento do PNAE no decorrer do período letivo. Sugere-se que cada grupo de caixas escolares seja denominado Núcleo Gestor de Aquisições Entre Caixas Escolares (NUGACE), sendo-lhe ainda acrescido um número ordinal que lhe sirva como especificação. No caso proposto, os grupos serão denominados por NUGACE I, II e III.

Para essa finalidade, o agrupamento de caixas escolares em um número de seis justifica-se mediante a intenção de que essa estrutura proposta para a realização dos processos de aquisições não represente uma conjuntura organizacional grande, a fim de facilitar a interação das unidades escolares e a condução dos trabalhos. Ademais, a formação de grupos para as compras coletivas não deverá buscar a ampla concentração dos processos de compras, para viabilizar a maior participação possível dos fornecedores interessados em contratar com as caixas escolares, uma vez que as compras públicas, principalmente no contexto do PNAE, têm a finalidade de fomentar o desenvolvimento sustentável.

A proposição do arranjo organizacional na forma de agrupamento de escolas não se constitui em uma inovação, uma vez que já é prevista na utilização de compras coletivas para as aquisições de produtos da agricultura familiar (MINAS GERAIS, 2012). No entanto, no que tange às aquisições dos demais gêneros alimentícios a serem adquiridos do mercado comum, não há previsibilidade para a realização conjunta das compras.

Desse modo, para esse fim, considera-se adequada a utilização da modalidade de licitação pregão, do tipo presencial. A primeira vantagem que se verifica com a utilização dessa modalidade de licitação relaciona-se ao fato de que a sua adoção não se encontra condicionada à estimativa do valor da contratação. A segunda vantagem que se percebe quanto à utilização dessa modalidade relaciona-se à possibilidade de haver uma negociação para a obtenção dos melhores preços entre o comprador, denominado pregoeiro, e o licitante, o que possibilita a obtenção de contratos mais vantajosos, permitindo-se assim maior economicidade.

A forma organizacional proposta para a realização de processos de compras pelas caixas escolares não traz um modelo de processo que ensejará maior burocratização, uma vez que um dos problemas já enfrentados pelos gestores escolares é lidar com o excesso de atividades na área administrativa e financeira do Estado.

Embora se esteja propondo uma mudança nos procedimentos de compras para aquisições comuns às caixas escolares, a utilização do pregão, ainda que não utilizado por estas, não muito se difere quanto aos procedimentos de análise de documentos e de classificação dos licitantes nos processos de convite e de tomadas de preço a que já estão habituadas. Nesse aspecto, o modelo proposto enseja uma inovação, uma vez que o pregão não é utilizado pelas caixas escolares.

Para que se concretize essa proposta, considera-se que a implementação de um projeto piloto é o mais adequado para essa situação. Um projeto piloto permite a realização de um experimento quanto a uma nova ideia proposta, o que possibilita testar recursos, processos e ferramentas, mediante o monitoramento de sua execução para avaliação de seus resultados (FUNPAR, 2017). Portanto, essa possibilidade apresenta-se como a alternativa mais adequada ao caso de gestão estudado, haja vista a complexidade e todas as dificuldades relacionadas à realização de processos de compras de gêneros alimentícios pelas caixas escolares.

Assim será possível realizar inicialmente uma experiência quanto à modelagem proposta para, após avaliação de seus resultados, caso positivos, se amplie a sua aplicação às demais caixas escolares das escolas estaduais vinculadas à SRE Metropolitana A. Mediante análise dos resultados desse experimento, será também possível estender o método proposto para outras SREs cujas escolas estaduais supervisionadas possuam características similares à das SRE estudada nesta pesquisa, como as SREs Metropolitanas B e C que também supervisionam escolas estaduais situadas em Belo Horizonte – MG.

Logo, esta proposta de intervenção tem uma dimensão local, relacionada às caixas escolares no contexto da localização em que se encontram, para que sejam atendidas da melhor forma possível, sem lhes retirar a sua autonomia quanto à gestão dos recursos financeiros. As aquisições comuns podem apresentar vantagens tanto para as caixas escolares como para os fornecedores.

As entregas a serem realizadas de maior quantidade de produtos em locais próximos poderão atrair um maior número de fornecedores, por gerar economia nos custos de transporte. Isso representa a possibilidade de maior concorrência nos certames, aumentando a tendência de preços mais competitivos, o que pode gerar economia nas aquisições. Assim, tanto os fornecedores quanto as caixas escolares obtêm vantagens nesse processo.

Sendo assim, a implementação desse projeto piloto divide-se em etapas: 1ª etapa: apresentação deste projeto piloto à SRE Metropolitana A, para análise e aprovação; 2ª etapa: apresentação do projeto piloto à unidade central da SEEMG para apreciação e autorização e, ainda, realização providências cabíveis no âmbito dessa unidade administrativa; 3ª etapa: preparação dos trâmites internos nos níveis de gestão central e regional necessários à implantação das compras coletivas; 4ª etapa: seleção das caixas escolares para composição dos grupos de aquisições; 5ª etapa: preparo do material a ser utilizado nos cursos de capacitação das caixas escolares; 6ª etapa: capacitação dos gestores escolares para a realização dos procedimentos das aquisições conjuntas e subsequente acompanhamento pela SRE do planejamento global e dos editais elaborados pelas caixas escolares; 7ª etapa: realização dos processos de compras coletivas; 8ª etapa: avaliação dos resultados obtidos no processo de implantação das compras coletivas.

A divisão desse processo de execução do projeto em etapas facilita a visualização dos passos necessários à sua consecução, embora algumas etapas estabelecidas apresentem atividades que deverão acontecer de forma simultânea à realização de atividades de outras etapas. O monitoramento da execução do processo de implementação deste projeto deverá ser realizado no decorrer de todas as suas etapas, com a intenção de verificar se as atividades propostas estão sendo realizadas no modo e tempo propostos.

O Quadro 15 apresenta o cronograma e o resumo das atividades previstas para a realização dessas etapas:

Quadro 15 - Cronograma de atividades para a implantação do projeto piloto de compras coletivas entre caixas escolares

Etapas	Atividades	Datas
1ª etapa	Agendamento de reunião com a SRE Metropolitana A para apresentação do projeto piloto.	05/02/2018
	Realização da reunião com a SRE Metropolitana A para a apresentação do projeto piloto.	Data aproximada de 19/02/2018, conforme disponibilidade de agenda da SRE Metropolitana A.
	Análise pela SRE Metropolitana A do projeto piloto.	Até 19/03/2018
2ª etapa	Envio do projeto piloto pela SRE Metropolitana A para a unidade central da SEEMG para a análise, aprovação e determinação de providências cabíveis a unidades administrativas desse nível de gestão necessárias à implementação do projeto.	21/03/2018
	Análise e aprovação da unidade central.	Até 23/04/2018

	Comunicação à SRE Metropolitana A quanto à autorização para a execução do projeto piloto.	Até 24/04/2018
	Designação de diretorias responsáveis no âmbito da unidade central para as providências, mediante o respectivo envio do projeto piloto a essas unidades.	Até 25/04/2018
3ª etapa	Recebimento do projeto piloto pelas diretorias designadas da unidade central da SEEMG e, na SRE Metropolitana A, pela DAFI/DIVOF.	Até 26/04/2018
	Designação dos servidores nas diretorias da unidade central e na DIVOF para a participação no desenvolvimento do projeto.	Até 30/04/2017
	Análise do projeto piloto pelas unidades administrativas designadas para atuação nos níveis central e regional da SEEMG.	Até 14/05/2018
	Reunião entre os servidores da unidade central e do nível regional que participarão da coordenação e assessoramento na realização do projeto piloto.	16/05/2018
	Encaminhamento de minuta de edital de pregão a ser utilizado nos pregões conduzidos pelas caixas escolares à Assessoria Jurídica da SEEMG.	Até 20/05/2018
4ª etapa	Escolha inicial de caixas escolares para integrarem o projeto piloto e reunião de sensibilização das escolas escolhidas	Até 01/06/2018
	Seleção de caixas escolares para composição dos grupos de aquisições coletivas.	Até 29/06/2018
5ª etapa	Preparação do material a ser utilizado na primeira fase de capacitação das caixas escolares para a realização dos procedimentos das aquisições conjuntas por chamadas públicas.	21/05/2018 a 29/06/2018
	Preparação do material a ser utilizado na segunda fase de capacitação das caixas escolares para a realização dos procedimentos das aquisições conjuntas por chamadas públicas.	Até 25/11/2018
6ª etapa	Realização do I Curso de Capacitação das Caixas Escolares: Aquisições Coletivas por Chamada Pública.	09/07/2018 a 11/07/2018
	Acompanhamento da elaboração do planejamento e dos editais de chamadas públicas coletivas junto aos NUGACES pela SRE Metropolitana A.	16/07/2018 a 27/07/2018
	Realização do II Curso de Capacitação das Caixas Escolares: Aquisições Coletivas por Pregão Presencial.	28/01/2019 a 30/01/2019
	Acompanhamento da elaboração do planejamento e dos editais de chamadas públicas e de pregões para aquisições coletivas junto aos NUGACES pela SRE Metropolitana A.	04/02/2019 a 15/02/2019
7ª etapa	Realização de chamadas públicas para aquisições de gêneros alimentícios da agricultura familiar pelos	01/08/2018

	grupos de caixas escolares.	e 18/02/2019
	Realização de pregões presenciais para aquisições de gêneros alimentícios do mercado comum pelos grupos de caixas escolares.	18/02/2019
8ª etapa	Análise individual de cada caixa escolar sobre os resultados obtidos quanto à realização dos processos de compras coletivos.	03/09/2018 e 15/04/2019
	Reunião entre os grupos de caixas escolares para avaliação dos resultados obtidos nos processos de compras coletivas.	07/09/2018 e 19/04/2019
	Envio do relatório final de avaliação dos resultados obtidos na execução à DAFI e à AS.	30/04/2019

Fonte: Elaborado pela autora.

O detalhamento das atividades relacionadas a cada etapa de execução do projeto piloto será explanado nas seções seguintes em que serão apresentadas as fases de implementação do projeto e de seu monitoramento.

3.3.1 A implementação do projeto piloto

Para a implementação desse projeto, será necessário apresentá-lo à SRE Metropolitana, com a finalidade de mostrar as possíveis vantagens para a execução da política de alimentação escolar que poderão ser obtidas mediante a realização conjunta de processos de compras por grupos de caixas escolares. Essa apresentação poderá ocorrer em reunião a ser agendada junto ao Gabinete da SRE Metropolitana A, com participação da Diretora da SRE Metropolitana A e da Diretora da DAFI.

O agendamento dessa reunião deverá ser feito pela pesquisadora via telefonema à DAFI no dia 05/02/2018, para que o encontro se realize na segunda quinzena desse mês, em tempo hábil à tempestiva continuidade das etapas seguintes necessárias para a implantação do projeto. Essa reunião poderá ocorrer na sede da SRE Metropolitana A. Nesse encontro, além de se explicar o projeto proposto, deverá ser entregue à SRE Metropolitana A o plano de intervenção proposto, contendo do detalhamento do projeto piloto.

É importante frisar que as etapas propostas para a implantação deste projeto deverão ocorrer mediante a observância dos prazos previstos no cronograma apresentado no Quadro 15. Isso é necessário para que sejam garantidas a sua execução e avaliação em prazo hábil à verificação dos resultados que possam subsidiar a decisão quanto sua a implantação em caráter permanente, de forma a estender a estrutura organizacional proposta às demais caixas escolares das escolas vinculadas à SRE Metropolitana A.

A análise do projeto piloto pela SRE Metropolitana A deverá ser realizada até 19/03/2018. Sugere-se que a proposta seja discutida no âmbito da DAFI com o profissional nutricionista que assessora as caixas escolares no cumprimento do PNAE e, principalmente, com os analistas financeiros responsáveis pela orientação às caixas escolares e pela análise da execução financeira dos recursos destinados ao programa.

Se houver a aprovação do projeto piloto pela SRE Metropolitana A, será necessário que esta SRE solicite a aprovação do projeto à Subsecretaria de Administração do Sistema Educacional. A aprovação da unidade central da SEEMG é necessária, uma vez que a modalidade de licitação a ser utilizada pelas caixas escolares proposta neste projeto piloto, além da chamada pública, será o pregão, do tipo presencial, para as aquisições de gêneros alimentícios comuns, não originários da agricultura familiar.

Por se tratar de um projeto piloto, de caráter experimental, em sua implementação não será necessário alterar a Resolução SEE nº 2.245/2012, uma vez que a modalidade de licitação proposta encontra respaldo na Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002). Apenas caso se decida, após a análise dos resultados, quanto à implementação definitiva da forma de aquisição proposta, será preciso fazer ajustes na resolução, o que não demandará grandes dificuldades à unidade central.

Sendo assim, a SRE Metropolitana A, mediante ofício, deverá enviar à Subsecretaria de Administração do Sistema Educacional o projeto piloto proposto, o que deverá ocorrer até o dia 21/03/2018. No ofício de encaminhado deverá constar o pedido de análise e aprovação para a sua execução, além de constar também pedido relacionado ao assessoramento da unidade central para a disponibilização de servidores que possam realizar algumas atividades de assessoramento à unidade regional para a implantação do projeto.

A Subsecretaria de Administração do Sistema Educacional deverá analisar a proposta constante no projeto piloto até o dia 23/04/2018. Para essa análise, o ocupante do cargo de Subsecretário de Administração do Sistema Educacional poderá determinar o exame da proposta à Superintendência de Finanças e à Superintendência de Compras Contratos e Convênios.

Caso a Subsecretaria de Administração opte por autorizar a execução do projeto piloto proposto, deverá encaminhar à SRE Metropolitana A o comunicado sobre essa decisão até o dia 24/04/2018. Ao receber o comunicado, o ocupante do cargo de Diretor da DAFI, juntamente com o Coordenador da DIVOF, deverão selecionar, até o dia 30/04/2018, seis analistas financeiros que ficarão responsáveis pela coordenação do projeto piloto junto às caixas escolares. Assim, os servidores designados para essa finalidade deverão realizar a análise do projeto piloto até o dia 14/05/2018.

As atividades de coordenação do projeto, a cargo da SRE Metropolitana A, incluem a seleção das caixas escolares para a composição dos grupos, a capacitação dos gestores e membros das caixas escolares para a realização dos processos de compras coletivos, o acompanhamento presencial dos processos licitatórios, o monitoramento das fases de implementação do projeto piloto e a avaliação dos resultados das compras coletivas.

No âmbito da unidade central da SEEMG, uma vez aprovado o projeto piloto, deverá a Subsecretaria de Administração do Sistema Educacional determinar à Superintendência de Finanças e à Superintendência de Compras Contratos e Convênios que, até dia 25/04/2018, designem as Diretorias que deverão participar no assessoramento à SRE Metropolitana A nas atividades necessárias à realização do projeto.

Essas atividades de assessoramento compreendem a elaboração da minuta de edital de pregão, incluindo-se a minuta do contrato, submissão dessas minutas à aprovação da Assessoria Jurídica da SEEMG, colaboração no preparo do material de capacitação a ser utilizado pela SRE no treinamento das caixas escolares e acompanhamento e participação nos cursos de capacitação a serem ministrados pela SRE Metropolitana A às caixas escolares.

Desse modo, a Diretoria de Gestão de Compras, subordinada à Superintendência de Compras Contratos e Convênios, e a Diretoria de Prestação de Contas, vinculada à Superintendência de Finanças, são as unidades administrativas

da SEEMG que se apresentam como mais adequadas à execução dessas atividades de assessoramento.

A Diretoria de Gestão de Compras conta com servidores pregoeiros e equipe de apoio que já estão habituados com o preparo de editais e com a realização de pregões. A Diretoria de Prestação de Contas, por sua vez, possui em sua composição servidores responsáveis por orientar os analistas financeiros lotados nas SREs quanto aos aspectos regularidade dos processos de execução de recursos financeiros pelas caixas escolares, incluindo-se os aspectos de execução dos processos de compras.

Assim que determinadas a essas duas diretorias que realizem as atividades necessárias ao assessoramento à SRE Metropolitana A na realização do projeto piloto, cada uma das diretorias deverá designar, até o dia 30/04/2018, dois servidores que ficarão responsáveis pelo desenvolvimento das ações em seu âmbito de atuação, de modo que na Diretoria de Gestão de Compras, ao menos um dos servidores indicados deverá ter a função de pregoeiro.

Entre os dias 30/04/2018 e 14/05/2018, os servidores designados tanto na unidade central da SEEMG quanto na SRE Metropolitana A deverão proceder ao estudo do projeto piloto a ser executado. Após esse estudo, os servidores dos dois níveis de gestão do órgão envolvidos na execução do projeto deverão reunir-se para discutir os seus principais aspectos, visando a consolidação do entendimento sobre o assunto. A discussão conjunta possibilitará o alinhamento das perspectivas de atuação de cada um dos níveis de gestão envolvidos, possibilitando eliminar atividades e tarefas desnecessárias.

Sugere-se que a pauta dessa reunião contemple os seguintes pontos: apresentação do entendimento de cada um quanto às vantagens da execução do projeto piloto; entendimento dos envolvidos quanto a sua participação no processo de implementação do projeto piloto; forma de colaboração de cada envolvido no preparo do material a ser utilizado na capacitação das caixas escolares selecionadas para o projeto; elaboração do cronograma de atividades necessárias ao preparo do material de capacitação das caixas escolares; definição da forma como será elaborado esse material.

A Diretoria de Gestão de Compras deverá providenciar a elaboração da minuta do edital de pregão e submetê-la à aprovação da Assessoria Jurídica até a data de 20/05/2018. A análise da Assessoria Jurídica ocorre no prazo médio de

quinze dias úteis. Desse modo, provavelmente, até o dia 08/05/2018, a minuta já estará disponibilizada pelo setor jurídico da SEEMG.

Para que sejam evitadas diligências a serem determinadas por esse setor, recomenda-se que o edital seja elaborado a partir da adaptação do modelo padrão utilizado nas compras públicas geridas por esse órgão. Assim, sugere-se a seguinte estrutura para o edital a ser elaborado pela Diretoria de Gestão de Compras (Quadro 16):

Quadro 16 - Estrutura do edital de pregão a ser elaborado para a utilização nos processos de pregão presencial pelos NUGACE
Pregão Presencial nº 01/2019 - Tipo Menor Preço

Sumário
1. Preâmbulo
2. Objeto
3. Do pedido de esclarecimentos e da impugnação do ato convocatório
4. Das condições de participação
5. Das propostas comerciais
6. Da sessão do pregão e etapas de lances
7. Da habilitação
8. Dos recursos
9. Da adjudicação e da homologação
10. Do contrato
11. Das sanções por descumprimento contratual
10. Do pagamento
11. Das dotações orçamentárias
11. Disposições gerais
ANEXO A – Termo de Referência do Pregão Presencial nº 01/2019
ANEXO B – Modelo de proposta comercial
ANEXO C – Modelos de declarações

Fonte: Adaptado de informações obtidas junto à Diretoria de Gestão de Compras, com base no modelo de edital de pregão utilizado nos processos de compras.

É importante salientar que em um único edital de pregão é possível a previsão de todos os gêneros alimentícios a serem adquiridos, independentemente do tipo em que estão classificados. Assim, é possível que em um único processo de compras sejam licitados os gêneros de frigorífico, grãos e cereais e demais itens de mercearia e hortifrutigranjeiros. Desse modo, gera-se economicidade nos processos, não sendo necessária a realização de processos distintos para cada tipo de gênero alimentícios.

Sendo assim, o Anexo A -Termo de Referência do Pregão Presencial nº 01/2019, parte integrante do edital, deverá dispor sobre todos os itens de gêneros alimentícios a serem adquiridos, o tipo de unidade de aquisição e quantidade total a

ser adquirida de cada item. Também deverá dispor sobre a relação de caixas escolares a serem atendidas, com a discriminação individual da quantidade por item a ser contratada por cada escola.

Desse modo, em relação à minuta do edital, no item 10. Do contrato, deverá se estipular cláusula que explicita que a formalização do contrato será realizada individualmente com cada caixa escolar componente do NUGACE, nos quantitativos discriminados no Anexo I do edital. Essa condição se faz necessária para que cada caixa escolar possa proceder à fiscalização do contrato de forma individualizada.

Uma vez elucidadas essas questões referentes à elaboração do edital de pregão, segue-se com o detalhamento da 4ª etapa de implementação do projeto, que diz respeito à seleção das caixas escolares que deverão integrar os três grupos NUGACEs. A seleção das caixas escolares será de responsabilidade dos seis servidores designados dentre os analistas financeiros para a coordenação do projeto piloto, no âmbito da SRE Metropolitana A.

Cada um dos três grupos NUGACE deverá ficar sob a coordenação de dois analistas financeiros. Desse modo, os analistas financeiros integrantes da coordenação do projeto se dividirão em duplas. Cada dupla ficará responsável pela coordenação da execução do projeto junto a um NUGACE.

Para a seleção das caixas escolares que comporão os NUGACEs, deverá ser observado o critério de proximidade entre as escolas. Sugere-se que seja formado um grupo NUGACE para cada uma das três regiões da cidade de Belo Horizonte - MG abrangidas pela circunscrição da SRE Metropolitana A. Assim serão atendidas caixas escolares situadas nas regiões centro-sul, leste e nordeste da capital, o que será um ponto positivo para a análise dos resultados gerados com o implemento do projeto, de forma a possibilitar a comparação entre os processos de compras nas distintas regiões atendidas.

A seleção das escolas deverá passar por um processo de sensibilização dos gestores escolares quanto às vantagens do experimento proposto neste projeto. A compreensão pelos gestores escolares quanto aos possíveis benefícios do método proposto e do caráter experimental da proposta contribui para a sustentação conceitual do projeto, sendo essa uma condição necessária para o seu sucesso, uma vez que quanto maior o comprometimento dos envolvidos melhor será o seu desenvolvimento.

Assim, sugere-se que nesse processo de seleção, após a escolha inicial das prováveis caixas escolares a integrar o projeto pelos analistas financeiros, o que deverá ocorrer até o dia 01/06/2018, seja feita uma reunião com os gestores escolares das unidades escolhidas para lhes apresentar o projeto e verificar se estes concordam em dele participar. Essa reunião, a ser realizada na sede da SRE Metropolitana A poderá ser feita em conjunto pelos seis analistas de prestação de contas coordenadores do projeto com as dezoito caixas escolares inicialmente escolhidas.

Caso um ou mais gestores escolares não concordem em participar da execução do projeto, será possível ainda proceder à escolha secundária de outras caixas escolares que se enquadrem no critério de proximidade. Assim, uma segunda reunião deverá ser agendada com os gestores das unidades escolhidas em segunda opção para o processo de sensibilização. Deve-se atentar à realização desses passos para que ocorram em prazo hábil para que a seleção das escolas esteja concluída até o dia 29/06/2018, mediante a composição dos respectivos NUGACEs.

A 5ª etapa, referente ao preparo do material a ser utilizado nos cursos de capacitação a serem ministrados às caixas escolares poderá ser desenvolvida em duas fases. Esse material deverá ser elaborado pela SRE Metropolitana A, mediante o assessoramento da unidade central da SEEMG.

A primeira fase dessa etapa, a ser concluída até o dia 29/06/2018, deverá contemplar a elaboração do material a ser utilizado no I Curso de Capacitação das Caixas Escolares: Aquisições Coletivas por Chamada Pública. A segunda fase dessa etapa, a ser concluída até o dia 25/11/2018, deverá abranger a elaboração do material a ser utilizado no II Curso de Capacitação das Caixas Escolares: Aquisições Coletivas por Pregão Presencial.

Essa divisão quanto ao preparo do material é possível, tendo em vista que as capacitações aos grupos NUGACEs ocorrerão em duas fases. O primeiro curso de capacitação, a abranger somente as aquisições de produtos da agricultura familiar, está previsto para o período de 9 a 11/07/2018 e o segundo curso, a abranger os demais gêneros alimentícios, tem a sua previsão para o período de 28 a 30/01/2019.

Ademais, a previsão para a realização de compras coletivas pelos NUGACEs no segundo semestre de 2018 abrangerá somente as aquisições de produtos da agricultura familiar, já que as caixas escolares já terão realizado individualmente os processos de aquisições dos demais gêneros alimentícios provenientes do mercado

comum. De outro modo, as aquisições de gêneros comuns mediante o uso do pregão só poderão ocorrer no primeiro semestre de 2019.

Desse modo, sugere-se que o material a ser preparado para o I Curso de Capacitação das Caixas Escolares: Aquisições Coletivas por Chamada Pública tenha o seguinte conteúdo programático a trabalhado no transcurso do treinamento (Quadro 17):

Quadro 17 - Conteúdo programático do I Curso de Capacitação das Caixas Escolares: Aquisições Coletivas por Chamada Pública

Data	Conteúdo programático
09/07/2018	<ul style="list-style-type: none"> - As compras públicas no contexto do PNAE. - As dificuldades que incidem nos processos de aquisições de produtos da agricultura familiar pelas caixas escolares situadas em Belo Horizonte - MG. - As vantagens das compras coletivas para as aquisições da agricultura familiar. - A proposta do projeto piloto para as compras coletivas pelas caixas escolares. - A definição das ações e prazos necessários à realização de chamadas públicas coletivas. - As atribuição da equipe e de seus integrantes na condução das ações necessárias à realização de chamadas públicas coletivas. - O planejamento individual das caixas escolares para a determinação da especificação e quantidades dos itens a serem adquiridos. - A consolidação do planejamento global das caixas escolares. - A elaboração conjunta do edital.
10/07/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Atividade prática de simulação de planejamento global das caixas escolares. - A documentação exigida por tipo de fornecedor da agricultura familiar. - Classificação das propostas com base nos critérios de prioridade estabelecidos para os fornecedores da agricultura familiar. - A gestão individualizada dos contratos por cada caixa escolar.
11/07/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Atividade de simulação da realização de chamada pública coletiva. - Importância da avaliação dos resultados das compras coletivas. - A indicação dos membros das caixas escolares para a composição do NUGACE, com a designação do pregoeiro, da equipe de apoio e do ocupante da função de homologador do processo. - Dando início ao planejamento coletivo e à elaboração do edital. - Avaliação do curso ministrado.

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação ao material a ser preparado para o II Curso de Capacitação das Caixas Escolares: Aquisições Coletivas por Pregão Presencial, sugere-se que o seu conteúdo programático apresente os seguintes pontos (Quadro 18):

Quadro 18 - Conteúdo programático do II Curso de Capacitação das Caixas Escolares: Aquisições Coletivas por Pregão Presencial

Data	Conteúdo programático
28/01/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Relembrando as vantagens das aquisições coletivas para as caixas escolares e a função do projeto piloto em execução. - Apresentação da modalidade licitatória de pregão tipo presencial: análise da legislação aplicável. - A figura do pregoeiro, da equipe de apoio, da autoridade homologadora do processo e suas responsabilidades. - O procedimento do pregão: preparo do edital, publicação, sessão pública, credenciamento dos representantes, apresentação de propostas, sessão pública de lances, classificação das propostas, análise de recursos e adjudicação e homologação. - A gestão individualizada dos contratos.
29/01/2019	<p>A definição das ações e prazos necessários à realização das compras coletivas por pregões presenciais.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A composição e as atribuições da equipe e de seus integrantes na condução das ações necessárias à realização de chamadas públicas coletivas. - O planejamento individual das caixas escolares para a determinação da especificação e quantidades dos itens a serem adquiridos. - A consolidação do planejamento global das caixas escolares. - A elaboração conjunta do edital. - Atividade de simulação da realização de processo coletivo de aquisições mediante pregão.
30/01/2019	<ul style="list-style-type: none"> - A indicação dos membros das caixas escolares para a composição do NUGACE, com a designação do pregoeiro, da equipe de apoio e do ocupante da função de homologador do processo. - Importância da avaliação dos resultados das compras coletivas. - Dando início ao planejamento coletivo e à elaboração do edital. - Avaliação do curso ministrado.

Fonte: Elaborado pela autora.

Na elaboração do material necessário aos dois cursos de capacitação aos gestores escolares e membros da caixa escolar, a unidade central e a unidade regional deverão desenvolver o conteúdo a ser ministrado de forma conjunta, caso necessário.

Em relação ao conteúdo do I Curso de Capacitação das Caixas Escolares: Aquisições Coletivas por Chamada Pública, sugere-se que este seja desenvolvido pelos servidores integrantes do projeto no âmbito da SRE Metropolitana A, uma vez que a realização de chamadas públicas coletivas já é prevista na Resolução SEE nº 2.245/2012, e revisado pelos dois servidores lotados na Diretoria de Prestação de Contas, na unidade central da SEEMG, para os ajustes necessários.

Recomenda-se que, especialmente no que se refere ao conteúdo do II Curso

de Capacitação das Caixas Escolares: Aquisições Coletivas por Pregão Presencial, o conteúdo do primeiro dia do curso, relacionado ao tema do pregão e seus aspectos, seja desenvolvido pelos dois servidores indicados na Diretoria de Gestão de Compras da unidade central.

Os dois cursos de capacitação aos NUGACESs poderão ser realizados no Auditório da sede da SRE Metropolitana A e deverão ser ministrados pelos 6 analistas financeiros designados para a participação no projeto no âmbito dessa SRE unidade regional. Para explanação dos assuntos constantes na pauta dos encontros, caso os analistas financeiros entendam ser necessário, os servidores do nível central da SEEMG envolvidos no projeto, além de acompanharem o curso ministrado, poderão também expor alguns assuntos, conforme definição prévia.

O público alvo dos cursos será de 54 pessoas, composto pelos presidentes das caixas escolares e por 2 membros por caixa escolar indicado por seu respectivo presidente. A recomendação para que sejam indicados 2 membros das caixas escolares, além dos respectivos presidentes, para participem da capacitação justifica-se mediante a intenção de se assegurar uma compreensão mais abrangente sobre o assunto por cada caixa escolar. Além disso, permitirá que na ocasião de composição da equipe a conduzir os processos de compras pelo NUGACE, haja possibilidades reais de indicação de pessoas que efetivamente estejam capacitadas.

Os objetivos a serem atingidos com os cursos de capacitação a serem ministrados em duas fases relacionam-se à necessidade de formação de competências dos membros das caixas escolares para promoverem as compras coletivas. Assim, pretende-se que, mediante os cursos de capacitação, os membros das caixas escolares tenham atingido os seguintes objetivos: compreensão sobre a dimensão do experimento proposto no projeto; entendimento sobre como proceder ao planejamento unificado para as compras coletivas; compreensão sobre o papel a ser exercido pelo NUGACE na condução dos processos de chamadas públicas e nos pregões presenciais; distribuição de tarefas e dos prazos entre os membros componentes das equipes que comporão os NUGACEs; entendimento dos aspectos procedimentais do pregão presencial; necessidade de avaliação posterior dos resultados obtidos nos processos coletivos de compras

Após a realização dos cursos de capacitação, deverão as caixas escolares darem sequência à etapa de planejamento dos processos de compras e elaboração dos editais. Essa etapa deverá contar com o acompanhamento dos analistas

financeiros responsáveis por cada grupo NUGACE. Em relação às aquisições de chamadas públicas a se realizarem a partir de 01/08/2018, esse acompanhamento deverá ocorrer entre os dias 16 a 27/07/2018. Em relação aos processos de aquisições a se realizarem a partir de 18/02/2019, o acompanhamento deverá ocorrer entre 04 a 15/02/2019.

Ademais, recomenda-se que a fase de planejamento da licitação pelo Núcleo Gestor de Aquisições Entre Caixas Escolares também seja assessorada pelo profissional nutricionista lotado na DAFI da SRE Metropolitana A para os ajustes necessários à escolha dos cardápios a serem utilizados no período de vigência do contrato, de modo a privilegiar os produtos de época. O planejamento comum será fruto dos planejamentos individuais de cada caixas escolar componente do NUGACE.

Passada a fase de planejamento e elaboração dos editais pelos NUGACES, os procedimentos de aquisições poderão ocorrer em seguida, mediante a abertura dos editais, ato inaugural dos processos licitatórios. Assim, as chamadas públicas previstas para o segundo semestre de 2018 deverão ter os seus editais publicados em 01/08/2018. Os processos de aquisições de chamadas públicas e de pregões presenciais a se realizarem no primeiro semestre de 2019 deverão ter os seus instrumentos convocatórios publicados em 18/02/2019.

Realizados os processos de compras, segue-se a etapa de sua avaliação, para a verificação dos resultados atingidos nas compras coletivas pelos NUGACEs. A avaliação dos resultados deverá possibilitar conclusões sobre as vantagens ou desvantagens de utilização do modelo proposto para as aquisições de gêneros alimentícios do PNAE.

Na seção seguinte, será apresentada a forma pela qual deverá se realizar a avaliação dos resultados da implementação do projeto piloto.

3.3.2 O monitoramento da execução do projeto piloto

O desenvolvimento do projeto piloto proposto neste plano de intervenção abarca, além das atividades preparatórias iniciais necessárias à sua implantação descritas no Quadro 15, as etapas compreendidas desde a elaboração do material destinado ao treinamento das caixas escolares componentes dos NUGACEs até a

avaliação dos resultados de sua execução. Assim, o tempo previsto para a duração do projeto piloto compreende o prazo entre 26/04/2018 a 30/04/2019.

O monitoramento da execução do projeto é essencial para possibilitar a avaliação de resultados das compras coletivas realizadas pelos NUGACEs. Esse monitoramento trará resultados não só para a SRE Metropolitana A, mas para todos os envolvidos no projeto. Por isso, pretende-se que a avaliação seja simultânea ao processo de implementação do projeto. Desse modo, deve-se realizar o acompanhamento de todas as ações propostas, desde as etapas preparatórias para a sua implantação, visando garantir o cumprimento de todas as atividades previstas para cada uma das etapas planejadas.

O acompanhamento do cumprimento das ações previstas para este projeto piloto deverá ser conduzido pela SRE Metropolitana A. Caberá aos servidores designados para atuar no projeto verificar a cada etapa se as ações estão sendo feitas a contento, no prazo previsto no Quadro 15. A partir dessa avaliação, poderão ajustar as suas condutas para garantir que a execução do projeto siga conforme o cronograma previsto. Será importante documentar os passos seguidos na implementação do projeto, para posterior relatório final a ser entregue à direção da DAFI.

Sugere-se que, em relação aos cursos de capacitação ministrados às caixas escolares, além de se documentarem os encontros das capacitações por uma lista de presença, seja também feita uma avaliação pelos cursistas quanto aos cursos ministrados. Essa avaliação será importante para que, ao final do projeto, caso os resultados das compras coletivas realizadas pelos NUGACEs sejam positivos, vindo a decidir a SRE Metropolitana A pela sua implantação em caráter permanente, sejam ajustados os pontos necessários ao melhoramento dos cursos, que deverão ser ministrados às demais escolas da rede estadual de ensino circunscritas a essa unidade regional.

Apresenta-se um instrumento de avaliação de capacitação que poderá ser utilizado na avaliação dos cursos I e II (Quadro 19):

Quadro 19 - Instrumento de avaliação de a ser utilizado nos cursos I e II ministrados às caixas escolares componentes dos NUGACEs

AVALIAÇÃO DO __ Curso de Capacitação das Caixas Escolares: _____	
<p>Prezado cursista, o presente questionário tem a intenção de coletar dados para a avaliação deste curso, visando a melhorias de futuras ações a serem realizadas no decorrer da implementação do projeto piloto que objetiva o experimento da realização de compras coletivas pelos NUGACEs. Para cada item deverá ser atribuída uma nota de 1 a 5, conforme a seguinte escala:</p> <p style="text-align: center;">1-Péssimo; 2-Ruim; 3-Regular; 4-Bom; 5-Excelente</p> <p style="text-align: center;">Não é necessário se identificar.</p>	
Itens a avaliar	Atribua uma nota de 1 a 5
A. Organização	
A.1. Os objetivos do curso foram esclarecidos de forma clara.	
A.2. A divulgação do evento foi realizada por forma adequada e em tempo hábil a sua realização.	
A.3. A estrutura física do ambiente onde se realizou o curso foi adequada.	
B. Desenvolvimento do conteúdo	
B.1. O conteúdo foi adequado aos objetivos do curso.	
B.2. Os assuntos foram abordados em sequência lógica.	
B.3. Os principais pontos do conteúdo foram retomados e esclarecidos quando necessário.	
B.4. Os métodos de ensino utilizados foram adequados aos objetivos propostos.	
B.5. As atividades práticas foram adequadas e suficientes para o aprendizado prático.	
B.6. Os instrutores demonstraram domínio sobre os assuntos abordados.	
B.7 Os instrutores apresentaram o conteúdo com clareza.	
C. Utilização de recursos auxiliares	
C.1. Os materiais didáticos utilizados foram adequados ao conteúdo.	
C.2. A apresentação audiovisual utilizada foi adequada ao conteúdo.	
C.3 A carga horária do curso foi adequada à distribuição de seu conteúdo.	
C.4 A divisão de tempo entre a abordagem teórica e as atividades práticas foi adequada.	
D. Auto-Avaliação da aprendizagem	
D.1. O conteúdo do curso foi por mim assimilado.	

D. Auto-Avaliação da aprendizagem	
D.2. Todas as minhas dúvidas foram solucionadas no decorrer do curso.	
D.3. Após o curso, tenho capacidade para de realizar os procedimentos necessários à execução de processos coletivos de compras.	
Utilize este espaço para críticas, sugestões ou comentários sobre a disciplina. Obrigado!	
<hr/> <hr/>	

Fonte: Elaborado pela autora.

Após realizados os cursos de capacitação das caixas componentes dos NUGACEs, os processos de compras ocorrerão nos prazos previstos na 7ª etapa do cronograma contido no Quadro 15. Assim, finalizados esses processos, a 8ª etapa de implementação do projeto piloto refere-se à análise individual de cada caixa escolar sobre os resultados obtidos quanto à realização dos processos de aquisições coletivos. Essa avaliação deverá ocorrer logo em sequência à realização dos processos licitatório, com o objetivo de que a proximidade de tempo em relação aos eventos favoreça uma análise mais acurada da situação.

Na análise individual a ser realizada por cada uma das seis caixas escolares de cada NUGACE, sugere-se que sejam avaliados os seguintes pontos: facilidades e dificuldades dos componentes dos NUGACEs em relação ao planejamento conjunto das compras, à elaboração do edital, ao cumprimento do cronograma previsto para o desenvolvimento dessas atividades; facilidades e dificuldades quanto à condução dos processos licitatórios; comparação dos preços dos produtos de gêneros alimentícios obtidos junto aos fornecedores adjudicados nesses processos em relação aos preços obtidos nos processos do ano anterior; comparação entre as situações de competitividade entre os fornecedores com processos anteriores realizados individualmente pela caixa escolar.

Após a avaliação individual desses quesitos, as caixas escolares componentes dos três grupos NUGACEs deverão se reunir nas datas de 07/09/2018, para avaliação conjunta relativa aos processos de chamadas públicas a serem realizados no segundo semestre de 2018, e em 19/04/2019, em referência aos processos de aquisições a se realizarem no primeiro semestre de 2019. Nessas reuniões, deverão as caixas escolares compartilhar a sua avaliação individual quanto ao procedimento de aquisição coletiva, bem como quanto aos resultados econômicos aferidos dos processos de compras. Deverão ainda comparar os processos realizados pelos diferentes grupos NUGACEs, haja vista a proposta de

que cada um dos grupos estará situado em uma das três regiões administrativas de Belo Horizonte – MG.

Dessa reunião, deverá resultar um parecer conclusivo de cada um dos três grupos NUGACEs quanto à avaliação realizada, apontando-se todos os quesitos avaliados pelos grupos quanto aos resultados obtidos no experimento das aquisições coletivas. Esse parecer deverá ser entregue aos analistas financeiros condutores de cada grupo até o dia 22/04/2019. A partir desses documentos, cada dupla de analistas produzirá um parecer conclusivo sobre a condução de todo o processo de implantação do projeto piloto relativo ao grupo NUGACE que acompanhou.

Os pareceres conclusivos dos analistas financeiros deverão ser elucidativos quanto às dificuldades encontradas para o implemento do projeto e quanto à avaliação dos resultados das aquisições coletivas, partir da percepção de cada dupla de analistas financeiros sobre os desafios e facilidades das caixas escolares para o planejamento coletivo e a condução dos processos licitatórios, bem como quanto ao aspecto de celeridade desses processos em face dos resultados econômicos constatados. Ademais, os analistas deverão apontar em conclusão final a sua opinião sobre a implantação permanente das compras coletivas entre caixas escolares, caso entendam a pertinência de seu implemento.

Esses pareceres possibilitarão à direção da DAFI analisar a experiência de cada um dos três grupos NUGACES, a partir das considerações quanto aos resultados apurados. Assim, poderá essa diretoria definir sobre a extensão das aquisições coletivas às demais caixas escolares situadas na área de sua abrangência de supervisão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão inicial da qual partiu o desenvolvimento deste estudo relaciona-se à indagação quanto ao modo de como está sendo realizada a gestão dos processos de compras para a aquisição de gêneros alimentícios, em atendimento ao PNAE, no Estado de Minas Gerais. Foi necessário estabelecer um recorte territorial que viabilizasse a realização da pesquisa, conduzida em todas suas fases pela própria pesquisadora.

Assim, a presente dissertação teve como objetivo geral analisar os processos de compras de gêneros alimentícios, para a execução do PNAE, a partir do modelo de gestão do processo de compra adotado pelo Estado de Minas Gerais, no âmbito das escolas da rede estadual de ensino vinculadas à Superintendência Regional de Ensino Metropolitana A, situadas no município de Belo Horizonte - MG.

Na intenção de alcançar o objetivo proposto, no Capítulo 1 foi apresentada a forma de implementação do modelo de gestão escolarizada adotado pelo Estado de Minas Gerais para a execução do PNAE. Assim, foram descritos nesse capítulo os aspectos históricos, marcos legais, organização e funcionamento do PNAE, a forma de implementação desse programa no contexto da estrutura organizacional da SEEMG, a operacionalização da gestão dos processos de compras destinados às aquisições de gêneros alimentícios no âmbito escolar da rede estadual de educação de Minas Gerais e as características da SRE Metropolitana A e das escolas selecionadas para a pesquisa.

No capítulo 2, foram apresentados o referencial teórico pertinente ao estudo, a metodologia de pesquisa e a análise e interpretação dos resultados constatados na pesquisa de campo, realizada por meio de entrevistas, mediante roteiros semiestruturados com os envolvidos na implementação e execução do PNAE nos três níveis de gestão da SEEMG, central, regional e escolar. Desse modo, foram entrevistados um gestor da unidade central do órgão, três analistas financeiros da SRE Metropolitana A e três diretores escolares.

Sendo assim, pretendeu-se nos Capítulos 1 e 2 atender ao objetivo geral proposto. É importante salientar que o estudo realizado e os resultados obtidos contribuíram para que se pudesse responder à questão de investigação que norteou a condução desta pesquisa e para o alcance do objetivo geral proposto. No entanto, deve-se ressaltar que os resultados vislumbrados nesta pesquisa são válidos para o

âmbito do limite territorial delimitado para esta investigação, consideradas as peculiaridades relacionadas à localização das unidades escolares investigadas e à atuação da SRE Metropolitana A.

Por meio deste estudo, foi possível perceber que a sistemática de gestão escolarizada do PNAE adotada pelo Estado de Minas Gerais é condizente com as características que lhe são peculiares quanto a sua extensão territorial e elevado número de escolas da rede estadual de ensino desse Estado. A descentralização dos recursos às caixas escolares favorece as escolas, possibilitando a elas escolher o cardápio conforme suas preferências regionais e locais, de modo a respeitar os aspectos de sua cultura alimentar. Ademais, a gestão escolarizada do PNAE, nesse caso, tem a aptidão de favorecer a economia regional e local.

Não se pode olvidar a diversidade que permeia o Estado de Minas Gerais, no que tange às características de localização das escolas da rede estadual e à disponibilidade de comerciantes locais para fornecerem os produtos demandados pelas caixas escolares. Assim, neste estudo foi possível observar que as escolas da rede estadual de ensino circunscritas à supervisão da SRE Metropolitana A, notadamente as situadas em Belo Horizonte - MG, em que pese se situarem próximas umas às outras, realizam por meio de suas caixas escolares diversos processos de compras similares para atender uma mesma necessidade, a de obter os gêneros alimentícios necessários ao preparo da alimentação a ser ofertada aos alunos.

A partir dos resultados de pesquisa, foi possível elaborar o plano de intervenção proposto no Capítulo 3, mediante a apresentação de propostas a serem implementadas nos três níveis de gestão da SEEMG estudados, nível central, regional e âmbito escolar. Não se pretende que as proposições apresentadas se constituam em soluções definitivas a sanar as dificuldades que incidem sobre a gestão escolarizada do PNAE apuradas neste estudo.

Ao contrário, as ações propostas para a implementação nos três níveis de gestão da SEEMG constituem-se em ferramentas e instrumentos que podem favorecer o aprimoramento do sistema de gestão escolarizada instituído pelo Estado, imprimindo-lhe melhores resultados no que tange à qualidade e produtividade do gasto público. Estas ferramentas e instrumentos, caso implementados, deverão passar por constante monitoramento para avaliação de sua eficácia, visando ao seu aperfeiçoamento e adequação.

No decorrer da pesquisa, algumas dificuldades foram observadas. A indisponibilidade de dados em sistemas de transparência e a falta de sistematização da SEEMG para emissão de relatórios consolidados específicos para algumas informações requeridas causaram a demora na obtenção dos dados como, por exemplo, quanto aos valores destinados ao programa por segmentos relacionados às modalidades e etapas da educação básica. No entanto, essas dificuldades não causaram obstáculos ao desenvolvimento deste estudo.

Deve-se observar ainda que a presente pesquisa buscou compreender a dimensão operacional e administrativa do PNAE, a partir do modelo de gestão escolarizada implementado pelo Estado de Minas Gerais. Contudo, o aprofundamento do estudo do programa pode ser suscitado a partir de outras de outras dimensões da política de alimentação escolar, como, por exemplo, a dimensão educacional do programa. Assim, como proposições para futuras pesquisas, sugere-se estudar a forma pela qual a SEEMG desenvolve as ações educacionais relativas à alimentação escolar, bem como a forma como escolas específicas incluem esse assunto no currículo escolar.

Espera-se que esta pesquisa possa contribuir para o aprimoramento dos processos de compras de gêneros alimentícios, em atendimento ao PNAE, em especial nas escolas da rede estadual de ensino situadas em Belo Horizonte - MG. A intenção é que as intervenções sugeridas possam facilitar a realização do trabalho das pessoas envolvidas no complexo processo das compras públicas. Além disso, pretende-se que as inovações propostas possam ampliar a capacidade de compras das caixas escolares, promovendo aquisições de produtos de qualidade, a preços mais competitivos e, por conseguinte, proporcionem aos alunos beneficiários do programa o acesso a uma alimentação nutritiva que cumpra a finalidade de corroborar o processo de aprendizagem.

REFERÊNCIAS

ALVES NETTO, Isabel Cristina. Gestão dos processos de prestação de contas nas escolas da SRE de Conselheiro Lafaiete – Minas Gerais. Juiz de Fora. UFJF. 2013.

BARROS, Márcio dos Santos. 502 comentários sobre licitações e contratos administrativos. São Paulo: **NDJ**, 2005. p. 17-18.

BETIOL, Luciana Stocco; UEHARA, Thiago Hector Kanashiro; LALOË Florence Karine; APPUGLIESE, Gabriela Alem; ADEODATO, Sérgio; RAMOS, Lígia; MONZONI NETO, Mario Prestes. **Compra sustentável: A força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. 1ª. ed. São Paulo: FGV, 2012.

BELIK, Walter; CHAIM, Nuria Abrahão. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Rev. Nutr.** [online]. 2009, vol.22, n.5, pp.595-607. ISSN 1678-9865.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de Outubro de 1998**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/Leis/L8666.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL. Lei n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2018.

BRASIL. Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**.

BRASIL. Lei n.º 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 nos.10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 11 mai. 2018

BRASIL. Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013. **Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Referência Mundial, o Programa Nacional de Alimentação Escolar completa 62 anos de conquistas. 2017a**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/caisan-mds/noticias/2017/marco/referencia-mundial-o-programa-nacional-de-alimentacao-escolar-completa-62-anos-de-conquistas>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. GRUBBA, Leilane Serratine. O embasamento dos direitos humanos e sua relação com os direitos fundamentais a partir do diálogo garantista com a teoria da reinvenção dos direitos humanos. **Revista Direito GV**, v. 16, p. 703-724, 2013. Disponível em: <<file:///C:/Users/M%C3%ADrian/Documents/v8n2a13.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Editora Lumen Juris, 13ª ed., Rio de Janeiro, 2005.

CASTRO, Vanessa Maria; CARVALHO, Daniela Gomes. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como Política Pública de Desenvolvimento Sustentável. In: **VIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**. Cuiabá, MT, ago. 2009. Disponível em: <<http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/VIII/GT4-251-130-20090722021654.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

CFN. CONSELHO FEDERAL DE NUTRIÇÃO. Resolução do Conselho Federal de Nutrição n.º 465, de 23 de agosto de 2010. **Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.cfn.org.br/novosite/arquivos/Resol-CFN-465-atribuicao-nutricionista-PAE.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2018

COSTA, André Lucirton. Sistema de compras privadas e públicas no Brasil, **Revista de Administração da Universidade de São Paulo (RAUSP)**. São Paulo, v.35, n.4, p.119-128, out./nov./dez. 2000.

COSTA, Bianca Lima.; AMORIM JUNIOR, P. C. G. ; SILVA, M. G. . As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural** (Impresso), v. 53, p. 111-127, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/resr/v53n1/0103-2003-resr-53-01-00109.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017

COSTA, Carlos Eduardo Lustosa da. **As licitações sustentáveis na ótica do controle externo. 2011**. 56 f. Artigo apresentado como requisito parcial (Especialização em Auditoria e Controle Governamental) —. Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, Brasília, DF, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª ed. 2. reimp. São Paulo: Atlas, 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os

obstáculos à educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/07.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2016.

FENILI, Renato. **Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

FERRER, Florencia. **Compras Públicas no Brasil: Diagnóstico e Desenho Estratégico do Futuro**. 2012. Disponível em: <<http://www.florenciaferrer.com.br/detalhes.php?artg=883>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

FERRER, Flôrcia. Os desafios do setor público para construir um novo modelo de compras. **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2013. Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2013.

FERRER, Florencia. Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FUNDAÇÃO DE APOIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Conceitos: Projeto Piloto**, 2017. Disponível em: <http://www.funpar.ufpr.br:8080/rup/process/workflow/environm/co_pilot.htm>. Acesso em: 11 nov 2017.

FNDE. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução n.º 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC>. Acesso em: 14 maio 2018.

FNDE. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Programas / PNAE / Histórico**. Brasília, DF, 2017a.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **PROGRAMAS / PNAE / SOBRE o PNAE**. Brasília, DF, 2017b.

FNDE. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Programas / PNAE / Consultas: Dados físicos e financeiros do PNAE**. Brasília, DF, 2017c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-f%C3%ADsicos-e-financeiros-do-pnae>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

FNDE. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução n.º 1, de 8 de fevereiro de 2017. Altera o valor per capita para oferta da**

alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, DF, 2017d. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000001&seq_ato=000&vlr_ano=2017&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 14 maio 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de Pesquisa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1. ed. 2009. (Série Educação a Distância).

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Banco de dados / Estados @ / **Unidades da federação:** Minas Gerais. Acesso em 31 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=mg>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **EducaCenso.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/educacenso/educacenso>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitação e contratos administrativos.** 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

LUCERO, Leticia Monfardini.; PIOVESAN, Carla Bertoldo.; FERNANDES, Débora Dalcin.; GHISLENI, Daniele, Rospide; COLPO, Elisângela. Acompanhamento nutricional de crianças de baixa renda que se beneficiam do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). **Revista da AMRIGS**, Porto Alegre, v. 54, n.2, p. 156-161, 2010. Disponível em: <<http://www.amrigs.org.br/revista/54-02/08-509_acompanhamento.pdf> Acesso em: 27 fev. 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Licitação.** São Paulo: RT, 1985.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo.** 12ª ed. atualizada por Eurico Andrade Azevedo et al. São Paulo: Malheiros, 1999.

MINAS GERAIS. Lei nº 1.147, de 06 de Setembro de 1930. **Dá nova denominação às quatro Secretarias de Estado, distribui os seus serviços e autoriza o poder executivo a reformar as Secretarias de Estado e demais repartições públicas.** Livro da Lei Mineira. Belo Horizonte, 06 de Setembro de 1930. Coluna 1, p. 20.

MINAS GERAIS. Decreto-Lei nº 1.724, de 29 de abril de 1946. **Dá autonomia e nova denominação à Diretoria de Saúde Pública.** Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEL&num=1724&ano=1946>> Acesso em: 15 mar. 2017.

MINAS GERAIS. Lei nº 2.610 de 08 de Janeiro de 1962. **Contém o Código do Ensino Primário.** Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, 9 de Janeiro de 1962. Coluna 5, p. 4, Microfilme 138.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>> Acesso em: 30 mar 2017.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 45.849, de 27 de Dezembro de 2011. **Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Educação**. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, 28 de Dezembro de 2011. Coluna 2, p. 6. 2006.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 45.085, de 8 de abril de 2009. **Dispõe sobre a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares vinculadas às unidades estaduais de ensino, para fins de sistematização das normas e regulamentos pertinentes**. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, 9 de Abril de 2009. Coluna 1, p. 1. 2009.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Resolução SEE nº 2.245, de 28 de Dezembro de 2012. **Regulamenta o disposto no Decreto Estadual nº 45.085, de 08 de abril de 2009, que dispõe sobre a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares vinculadas às unidades estaduais de ensino**. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, 29 de Dezembro de 2012. Coluna 1, p. 2.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Resolução SEE nº 3.670, de 28 de Dezembro de 2017. **Regulamenta o disposto no Decreto Estadual nº 45.085, de 08 de abril de 2009, que dispõe sobre a transferência, utilização e prestação de contas de recursos financeiros repassados às caixas escolares vinculadas às unidades estaduais de ensino**. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, 29 de Dezembro de 2012. Coluna 1, p.68.

MINAS GERAIS. **Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania: 10 anos de desenvolvimento em Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013.

MINAS GERAIS. Lei nº 22.257, de 27 de Julho de 2016. **Estabelece a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo de Estado e dá outras providências**. Minas Gerais Diário do Executivo. Belo Horizonte, 28 de Julho de 2016. Coluna 2, p. 2. 2016.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Subsecretaria de Administração do Sistema Educacional. Nota Técnica nº 01/2017, de 30 de março de 2017a. **Regulamenta a atualização dos procedimentos para execução dos recursos financeiros de Alimentação Escolar pelas Caixas Escolares das escolas estaduais de Minas Gerais, em especial, sobre a aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar**. Belo Horizonte MG: SEEMG, 2017a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. **A Secretaria / Institucional /Superintendências Regionais de Ensino – SREs: Polos regionais e suas respectivas superintendências regionais de ensino**. Belo Horizonte, MG: SEEMG, 2017b.. Disponível em: <<https://www.educacao.mg.gov.br/images/stories/noticias/polos-regionais-sres.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2017

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. **A Secretaria / Institucional / Organograma**. Belo Horizonte, MG: SEEMG, 2017c. Acesso em 31 jan. 2017. Disponível em:

<<https://www.educacao.mg.gov.br/images/stories/organograma/organograma-atual-original.jpg>>. Acesso em: 31 jan. 2017

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios jurídicos. **RDA**, n.221, jul./set. 2000, p. 71-93.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 9ª ed. rev., atual..eampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

NEUMANN, Clóvis. **Gestão de sistemas de produção e operações**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2013.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e Inexigibilidade de licitação pública**. São Paulo: Dialética: 2003.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão presencial e eletrônico. 4. ed. rev. atual. ampl. Curitiba: **Zênite**, 2006. p. 43-46.

ONU. **Relatório Brundtland** – nosso futuro comum. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, 1987.

RIANI, Frederico Augusto d'Avila. Constituições programáticas, funções estatais e a (in)competência do Judiciário. **Sequência**, Florianópolis, n. 66, p. 140, jul. 2013.

RIBEIRO, Sérgio dos Santos; COSTA, Maria Bernadete de Sousa; BANDEIRA, Geovanna Torres de Paiva. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). **Revista de Salud Publica**, v. 18, p. 311-320, 2016.

SANTANA, Jair Eduardo. Pensamentos linear cartesiano, sistêmico e complexo aplicados à governança pública: as aquisições governamentais. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SARAIVA, Elisa Braga ; SILVA, Ana Paula Ferreira Da ; SOUSA, Anete Araújo De ; CERQUEIRA, Gabrielle Fernandes ; CHAGAS, Carolina Martins Dos Santos ; TORAL, Natacha . Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência e Saúde Coletiva** (Impresso), v. 18, p. 927-935, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v18n4/04.pdf>>. Acesso em: 15 dez 2016.

SILVA, Magno Antônio da. O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. **Revista do TCU**, 2008, 113: 71-84.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Alisson Oliveira da; RORATTO, Lucas; SERVAT, Marcos Eduardo;

DORNELES, Leandro; POLACINSKI, Edio. **Gestão Da Qualidade: Aplicação Da Ferramenta 5w2h Como Plano De Ação Para Projeto De Abertura De Uma Empresa**. In: 3ª Semana Internacional das Engenharias da FAHOR, 2013, Horizontina-RS. 3ª Semana Internacional das Engenharias da FAHOR - 7º.

SIQUEIRA, Renata Lopes de; COTTA, Rosângela Minardi Mitre; RIBEIRO, Rita de Cássia Lanes; SPERANDIO, Naiara; PRIORE, Sílvia Eloíza. Análise da incorporação da perspectiva do direito humano à alimentação adequada no desenho institucional do programa nacional de alimentação escolar. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 301-310, Jan. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232014000100301&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 dez. 2017.

STOLARSKI, Márcia Cristina; CASTRO, Demian. Caminhos da alimentação escolar no Brasil: análise de uma política pública no período de 2003-2004. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.113, p.31-58, jul./dez. 2007 Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/rev_pr_113_marcia.pdf>. Acesso em: 18 out. 2016

TEIXEIRA, Helio Janny et al. **Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/146, 2015.

TEIXEIRA, Hélio Janny; SILVA, Fernando Nascimento da; SALOMÃO, Sérgio Mattoso. **A prática das compras públicas nos estados brasileiros: a inovação possível**. Brasília: VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 33/097, 2014.

TEIXEIRA, Hélio Janny; MARTELANC. Roy; PRADO FILHO, Luiz Patrício Cintra; SALOMÃO, Sérgio Mattoso. Logística de suprimentos e gestão de compras e contratações na administração pública: como fortalecer uma visão integrada. In: IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2011, Brasília. **Anais do IV Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 2011.

TERRA, Antonio Carlos Paim. **Compras públicas inteligentes: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas – estudo de caso do instituto do meio ambiente e dos recursos hídricos do distrito federal**. 2016. 251 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

TERRA E SILVA. Monique. **Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na rede estadual de ensino de Lavras-MG**. Curso de Mestrado Acadêmico em Administração da Faculdade Novos Horizontes. Programa de Pós-Graduação em Administração Faculdade novos Horizontes. 2016

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Informativo de Jurisprudência nº 37, de 15 a 28 de novembro de 2010**. Incidente de Uniformização nº 760.875, de 24.11.2010. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/?cod_secao=1ISP&cod_pagina=111694&acao=pagina&od_secao_menu=5L&a=>> Acesso em: 30 mar. 2017.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC 022.577/2012-2**, 2012.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília:

TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>> Acesso em: 22 jun 2017.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório TC-017.599/2014-8**, 2014b.

TRICHES, R. M; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultorafamiliar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, v.19, n. 4, pp. 933-945, 2010.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo, FERNANDES, Elton, MACHADO Waltair Vieira. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 45(2):401-33, mar./abr. 2011.

VILHENA, Renata Maria de Paes de.; HIRLE, Ana Luiza Camargo . Gestão de compras e qualidade do gestor público: A experiência de Minas Gerais com o planejamento de compras e a integração da gestão de compras à gestão orçamentária. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 6.; 2013, Brasília. **Anais...**Brasília: DF, 2013.Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/955/1/C6_TP_GEST%C3%83O%20ODE%20COMPRAS%20E%20QUALIDADE.pdf> . Acesso em: 15 fev 2017.

APÊNDICE A - ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA INDIVIDUAL PARA DIRETOR DE ESCOLA DA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS

Esta entrevista compõe a pesquisa “Gestão Escolarizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Escolas da Rede Estadual de Ensino no Município de Belo Horizonte - MG. As informações coletadas serão utilizadas exclusivamente para fins de instrução da pesquisa de mestrado em gestão e avaliação da educação pública, sendo preservado o sigilo da fonte. O Termo de Livre Consentimento e Esclarecimento constante no Anexo 1 foi lido no início da entrevista e, ao final, assinado pelos respondentes.

Perfil do entrevistado:

Formação: _____

Cargo ou função ocupada: _____

Tempo no cargo ou função atual: _____

Experiências anteriores: _____

BLOCO 1 – PLANEJAMENTO DOS PROCESSOS DE COMPRAS

1. Como é realizado o planejamento das compras de gêneros alimentícios destinados ao preparo da alimentação escolar a ser servida aos alunos para o decorrer do ano letivo, em compatibilidade com o orçamento anual?
2. Como são determinadas a quantidade e as modalidades dos processos de compras a serem realizados no decorrer do ano?
3. Em sua opinião, quais são as dificuldades enfrentadas pela caixa escolar para o planejamento das compras de gêneros alimentícios?

BLOCO 2 – EXECUÇÃO DE PROCEDIMENTOS E PROCESSOS DE LICITAÇÃO E DE ACOMPANHAMENTO CONTRATUAL

4. Como é realizada a pesquisa de preços dos gêneros alimentícios para a realização dos processos de compras?
5. No caso de adotada a modalidade convite ou a dispensa de licitação, como a caixa escolar procede à escolha dos fornecedores a serem convidados e dos contratados mediante dispensa?
6. São muitos os interessados licitantes que concorrem nos procedimentos de compras para contratar com a caixa escolar?
7. A caixa escolar conhece ou utiliza algum banco de dados ou outros meios em internet, como sistemas e portais de compras, para realizar pesquisa de preços e consulta de dados de fornecedores? Em caso afirmativo: Quais são eles?
8. Como se dá publicidade dos avisos dos processos de compras e de seus editais?
9. As chamadas públicas para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar ocorrem de forma individual ou em conjunto com outras caixas escolares? Por que se opta por esta forma?
10. Em sua opinião, quais dificuldades incidem sobre os processos de aquisição da agricultura familiar?
11. Como é realizado pela caixa escolar o acompanhamento do cumprimento do

contrato pelos fornecedores?

12. É utilizado algum meio para registrar o desempenho contratual do fornecedor para subsidiar a tomada de decisões em futuras contratações?

13. A caixa escolar compartilha informações sobre o desempenho contratual de seus fornecedores com outras caixas escolares? Em caso afirmativo: Como?

BLOCO 3 – DIRECIONAMENTO E MONITORAMENTO DA GESTÃO ESCOLARIZADA DOS PROCESSOS DE COMPRAS

14. De que forma a SEEMG auxilia a caixa escolar nas atividades de compras de gêneros alimentícios para o PNAE?

15. Em sua opinião, há dificuldades para que a caixa escolar cumpra a legislação e demais recomendações da SEEMG na realização dos procedimentos de compras de gêneros alimentícios? Em caso afirmativo: a que você atribui essas dificuldades?

16. A SEEMG disponibiliza ferramentas tecnológicas, mediante sistemas informatizados, que auxiliam às caixas escolares nas atividades de planejamento, execução, monitoramento e prestação de contas dos processos de compras de gêneros alimentícios?

17. Qual a finalidade e as funções do SYSMEAE (Sistema de Monitoramento da Execução Alimentar) se aplicam ao uso da caixa escolar para o monitoramento dos processos de compras de gêneros alimentícios?

BLOCO 4 – FECHAMENTO

18. Em sua opinião, quais são as dificuldades que incidem na gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios para a merenda escolar?

19. Gostaria de fazer alguma complementação sobre a gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios para a merenda escolar ou de apresentar sugestões para a sua melhoria?

APÊNDICE B - ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA INDIVIDUAL PARA ANALISTA FINANCEIRO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA SRE METROPOLITANA A

Esta entrevista compõe a pesquisa “Gestão Escolarizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Escolas da Rede Estadual de Ensino no Município de Belo Horizonte - MG. As informações coletadas serão utilizadas exclusivamente para fins de instrução da pesquisa de mestrado em gestão e avaliação da educação pública, sendo preservado o sigilo da fonte. O Termo de Livre Consentimento e Esclarecimento constante no Anexo foi lido no início da entrevista e, ao final, assinado pelos respondentes.

Perfil do entrevistado:

Formação: _____

Cargo ou função ocupada: _____

Tempo no cargo ou função atual: _____

Experiências anteriores: _____

BLOCO 1 – PLANEJAMENTO DOS PROCESSOS DE COMPRAS

1. A SRE Metropolitana A tem participação no planejamento dos processos de compras de gêneros alimentícios executados no âmbito da caixa escolar, em atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)?
2. Quais recomendações são dadas às caixas escolares quanto à forma de determinarem as quantidades e as modalidades dos processos de compras a serem realizados no decorrer do ano?
3. Em sua opinião, quais são as dificuldades enfrentadas pelas caixas escolares situadas em Belo Horizonte - MG para o planejamento das compras de gêneros alimentícios?

BLOCO 2 – EXECUÇÃO DE PROCEDIMENTOS E PROCESSOS DE LICITAÇÃO E DE ACOMPANHAMENTO CONTRATUAL

4. Quais são as orientações (pela SEEMG unidade central ou regional) às caixas escolares quanto à forma de se realizar a pesquisa mercadológica de preços dos gêneros alimentícios para a instrução do procedimento licitatório?
5. Em sua opinião, como se dá a competitividade entre os fornecedores de gêneros alimentícios das caixas escolares?
6. É do seu conhecimento se as caixas escolares utilizam de banco de dados ou outros meios em internet (como sistemas ou portais de compras) para realizar pesquisa de preços e consulta de dados de fornecedores? Quais são eles?
7. Como ocorre a publicidade dos avisos dos processos de compras e dos seus editais das caixas escolares?
8. Em sua opinião, as caixas escolares são dotadas do necessário conhecimento e de recursos para a realização de chamadas públicas em conjunto com outras caixas escolares?
9. Em sua opinião, quais dificuldades incidem sobre os processos de aquisição da agricultura familiar, especialmente na cidade Belo Horizonte - MG?

10. Você conhece algum caso de caixas escolares que realizam o procedimento de compra coletiva de chamada pública? No caso, houve êxito?
11. Como as caixas escolares são orientadas a realizar o acompanhamento da execução dos contratos de fornecimento de gêneros alimentícios?
12. É do seu conhecimento se as caixas escolares procedem ao registro do desempenho contratual dos fornecedores quanto à qualidade do fornecimento, em relação às quantidades entregues, pontualidade e qualidade dos produtos?
13. É do seu conhecimento se as caixas escolares compartilham entre si informações sobre o desempenho contratual do fornecedor? Como? Por quais meios?

BLOCO 3 – DIRECIONAMENTO E MONITORAMENTO DA GESTÃO ESCOLARIZADA DOS PROCESSOS DE COMPRAS

14. Qual o papel desempenhado pela SRE Metropolitana A quanto à gestão escolarizada dos processos de compras de gêneros alimentícios executados no âmbito da caixa escolar, em atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)?
15. De que forma a SRE Metropolitana A auxilia as caixas escolares nas atividades de compras de gêneros alimentícios?
16. Em sua opinião, as caixas escolares têm dificuldades para cumprir a legislação e demais recomendações da SEEMG na realização dos procedimentos de compras de gêneros alimentícios?
17. A SEEMG disponibiliza ferramentas tecnológicas que auxiliam as caixas escolares nas atividades de planejamento, execução, monitoramento e prestação de contas das aquisições de produtos alimentícios?
18. Qual a finalidade e quais as funções do SYSMEAE se aplicam ao uso da SRE Metropolitana no monitoramento da gestão escolarizada do PNAE?

BLOCO 4 – FECHAMENTO

19. Em sua opinião, quais são as dificuldades que incidem na gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios para a merenda escolar?
20. Gostaria de fazer alguma complementação sobre a gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios para a merenda escolar ou de apresentar sugestões para a sua melhoria?

APÊNDICE C - ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA INDIVIDUAL PARA GESTOR NA UNIDADE CENTRAL DA SEEMG

Esta entrevista compõe a pesquisa “Gestão Escolarizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Escolas da Rede Estadual de Ensino no Município de Belo Horizonte - MG. As informações coletadas serão utilizadas exclusivamente para fins de instrução da pesquisa de mestrado em gestão e avaliação da educação pública, sendo preservado o sigilo da fonte. O Termo de Livre Consentimento e Esclarecimento constante no Anexo 1 foi lido no início da entrevista e, ao final, assinado pelos respondentes.

Perfil do entrevistado:

Formação: _____

Cargo ou função ocupada: _____

Tempo no cargo ou função atual: _____

Experiências anteriores: _____

BLOCO 1 – PLANEJAMENTO DA GESTÃO ESCOLARIZADA DO PNAE

1. Por quê a SEE/MG adotou o sistema de gestão escolarizada para os processos de compras de gêneros alimentícios em atendimento ao PNAE?
2. Quais são as dificuldades enfrentadas pela SEE/MG na adoção do sistema escolarizado de gestão de processos de compras de gêneros alimentícios?
3. Como este órgão está se posicionando em relação a essas dificuldades?

BLOCO 2 – EXECUÇÃO DE PROCEDIMENTOS E PROCESSOS DE LICITAÇÃO E DE ACOMPANHAMENTO CONTRATUAL

4. Como as caixas escolares devem organizar a realização das aquisições de gêneros alimentícios em atendimento ao PNAE no que tange às quantidades e às modalidades de processos de licitação a serem feitos no decorrer do ano?
5. A SEEMG indica ou disponibiliza às caixas escolares bancos de dados que possam auxiliá-las a consultar dados de fornecedores? (Em caso afirmativo: Quais são eles?)
6. A SEEMG indica ou disponibiliza às caixas escolares bancos de dados que possam auxiliá-las na realização da pesquisa de preços na fase interna da licitação?
7. Em sua opinião, há benefícios na realização conjunta por caixas escolares de processos de chamadas públicas para a aquisição de produtos da agricultura familiar?
8. A SEE/MG já realizou outros arranjos organizacionais de processos de compras para a aquisição de gêneros alimentícios em atendimento ao PNAE, ainda que de forma experimental, com o intuito de aumentar a competitividade entre os fornecedores e de obter preços mais vantajosos?

BLOCO 3 – DIRECIONAMENTO E MONITORAMENTO DA GESTÃO ESCOLARIZADA DOS PROCESSOS DE COMPRAS

9. Quais mecanismos ou instrumentos a SEE/MG utiliza para auxiliar os presidentes

das caixas escolares e seus demais membros na compreensão da gestão dos processos de compras?

10. Em sua opinião, as caixas escolares têm dificuldades para cumprir a legislação e demais recomendações da SEE/MG na realização dos procedimentos de compras de gêneros alimentícios? (Em caso afirmativo: a que você atribui essas dificuldades?)

11. A SEEMG disponibiliza ferramentas tecnológicas que auxiliam às caixas escolares na realização integrada das atividades de planejamento, execução, monitoramento e prestação de contas dos processos de compras de gêneros alimentícios?

12. Qual a finalidade do SYSMEAE e quais são as funcionalidades desse sistema que se aplicam à atuação da unidade central no monitoramento dos processos de compras de gêneros alimentícios?

BLOCO 4 – FECHAMENTO

13. Em sua opinião, quais são as dificuldades que incidem na gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios para a merenda escolar?

14. Em sua opinião, quais são as perspectivas de melhorias na gestão escolarizada dos processos de aquisições de gêneros alimentícios em atendimento ao PNAE que poderão vir a aperfeiçoar esse sistema no Estado de Minas Gerais?

15. Gostaria de fazer alguma complementação sobre a gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios para a merenda escolar ou de apresentar sugestões para a sua melhoria?

APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O Sr. (a) está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa “A GESTÃO ESCOLARIZADA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - MG”. Nesta pesquisa pretendemos analisar os desafios e perspectivas que incidem na gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios, para a execução do PNAE, a partir do modelo de gestão descentralizada dos processos de compras adotado pelo Estado de Minas Gerais, no âmbito das escolas da rede estadual de ensino vinculadas à Superintendência Regional de Ensino Metropolitana A, situadas no município de Belo Horizonte - MG. O motivo que nos leva a estudar essa dinâmica relaciona-se à necessidade de a Administração Pública encontrar estratégias na busca pela eficiência na gestão dos recursos públicos e o fato de que raros são os estudos acadêmicos que buscam analisar a execução da gestão de processos de compras do PNAE, sob os aspectos de sua eficiência.

Para esta pesquisa adotaremos os seguintes procedimentos: pesquisa documental, bibliográfica e realização de entrevistas, mediante roteiro semiestruturado. A pesquisa contribuirá para o aprimoramento da gestão dos processos de compras de gêneros alimentícios pela caixa escolar, no intuito de facilitar o trabalho das pessoas envolvidas nessas atividades e de promover aquisições de produtos de qualidade a preços mais competitivos.

Para participar deste estudo o Sr. (a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, caso sejam identificados e comprovados danos provenientes desta pesquisa, o Sr.(a) tem assegurado o direito a indenização. O Sr. (a) terá o esclarecimento sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o Sr. (a) é atendido (a) pela pesquisadora, que tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão. O (A) Sr. (a) não será identificado (a) em nenhuma publicação de que possa resultar esse trabalho.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pela pesquisadora responsável e a outra será fornecida ao Sr. (a). Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com a pesquisadora responsável por um período de 5 (cinco) anos, e após esse tempo serão destruídos. Os pesquisadores tratarão a sua identidade com

padrões profissionais de sigilo, atendendo a legislação brasileira, utilizando as informações somente para os fins acadêmicos e científicos.

Eu, _____, portador do documento de Identidade _____ fui informado (a) dos objetivos da pesquisa “A GESTÃO ESCOLARIZADA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM ESCOLAS DA REDE ESTADUAL DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE” de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada à oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Belo Horizonte, _____ de _____ de 2017.

Nome	Assinatura participante	Data
Nome	Assinatura pesquisador	Data