



Universidade Federal de Campina Grande  
Centro de Humanidades  
Unidade Acadêmica de Administração e Contabilidade  
Coordenação de Estágio Supervisionado

**O GRAU DE EFICIÊNCIA DA DIRETORIA DE APOIO ÀS ESCOLAS DA  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE CAMPINA GRANDE - PB NA GESTÃO DO  
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)**

**MARINA DE BRITO BARROS**

Campina Grande - 2008

**MARINA DE BRITO BARROS**

**O GRAU DE EFICIÊNCIA DA DIRETORIA DE APOIO ÀS ESCOLAS DA  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE CAMPINA GRANDE - PB NA GESTÃO DO  
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)**

Relatório de Estágio Supervisionado apresentado ao curso de Bacharelado em Administração Pública da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento parcial das exigências para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Hérica Ghislânia Guimarães Pires Cabral, Graduada.

Campina Grande - 2008

## COMISSÃO DE ESTÁGIO

Membros:

---

Marina de Brito Barros  
**Aluna**

---

Hérica Ghislânia Guimarães Pires Cabral, Graduada  
**Professora Orientadora**

---

Eliane Ferreira Martins, Mestre  
**Coordenadora de Estágio Supervisionado**

Campina Grande - 2008

**MARINA DE BRITO BARROS**

**O GRAU DE EFICIÊNCIA DA DIRETORIA DE APOIO ÀS ESCOLAS DA  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE CAMPINA GRANDE - PB NA GESTÃO DO  
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)**

Relatório Aprovado em 14 de Agosto de 2008

---

Hérica Ghislânia Guimarães Pires Cabral, Graduada  
**Orientadora**

---

Gesinaldo Ataíde Cândido, Doutor  
**Examinador**

---

Mário Wellington Andrade de Farias, Especialista  
**Examinador**

Campina Grande - 2008

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, que está sobre todas as coisas.

Aos meus pais, Manoel Marleno Barros e Haglay Gleide de Brito Barros, presentes em todos os momentos da minha vida e com os quais posso contar, sempre que preciso.

Aos meus irmãos Marleno Filho, Marcelo e Marília, e familiares, pelo constante reconhecimento do meu esforço e pelo firme incentivo.

Ao meu noivo, João Trigueiro Castelo Branco, que se põe continuamente a meu favor e é sempre muito compreensivo.

Aos professores da UAAC, pelos conhecimentos transmitidos, com ênfase à minha Professora Orientadora Hérica Ghislânia Guimarães Pires Cabral.

A todos os colegas contemporâneos, pelo convívio e pelas amizades conquistadas para muitos anos mais.

A Secretaria de Educação de Campina Grande-Pb, com destaque à Diretoria de Apoio às Escolas e todos os funcionários que a compõem, pela solicitude.

Aos respondentes dos formulários que, sem a colaboração dos tais, este trabalho não havia se concretizado.

**BARROS, M. B. O Grau de Eficiência da Diretoria de Apoio às Escolas da Secretaria de Educação de Campina Grande - Pb na Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).** 74 f. Relatório de Estágio Supervisionado (Bacharelado em Administração Pública) - Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, 2008.

### **Resumo**

O presente trabalho de investigação da Diretoria de Apoio às Escolas da Secretaria de Educação de Campina Grande-Pb, tem como eixo principal o grau de eficiência dos serviços prestados pela mesma. Partindo de um arcabouço conceitual que abrange desde o delineamento histórico da educação no Brasil, o texto se distingue nas seguintes partes: Introdução, Fundamentação Teórica, Metodologia, Apresentação dos Resultados e Análise e Conclusão. O objetivo norteador da pesquisa é o de identificar o grau de eficiência da Diretoria de Apoio às Escolas a partir da verificação analítica da satisfação dos usuários diretos dos serviços prestados pela mesma. Levando-se em consideração variáveis determinantes, tais como: acessibilidade ao setor, nível de burocracia, presteza dos funcionários, disponibilidade de documentos, velocidade e qualidade das respostas, qualidade no atendimento, etc. A metodologia utilizada é de caráter exploratório, descritivo e quantitativo, tendo como ponto de partida levantamento bibliográfico acerca do tema, seguido de pesquisa de campo, onde foram entrevistadas as diretoras e diretores das escolas e creches do Município de Campina Grande-Pb. Absorvidas, junto aos entrevistados, todas as questões referentes ao tema, os dados foram lançados em planilhas do Microsoft Excel como acessório para a tabulação e classificação dos resultados. Com os resultados obtidos e analisados percebe-se que o grau de eficiência da Diretoria encontra-se em nível bom, isto de acordo com os parâmetros teóricos do estudo desenvolvido. Esta verificação torna claro que os usuários dos serviços prestados pela Diretoria estão satisfeitos com a maneira pela qual tal serviço é prestado. Leva-se em consideração, também que, como um dos fatores determinantes à eficiência de um setor, a melhoria contínua deve ser buscada incessantemente. Por esta avaliação não se generalizar a demais setores, pois isto exige um estudo mais aprofundado, o que se deve buscar é que o interesse de bem servir ao público, eficientemente, se multiplique a todos os setores e serviços prestados pela Administração Pública.

**Palavras-chave:** eficiência, educação e merenda.

**BARROS, M. B. The Degree of Efficiency of Administration in Support of Schools of the Campina Grande-Pb Secretary Education in the Management of the National Programme for Food Elementary (PNAE).** 74 f. Supervised Training Report (Bachelor of Public Management Student) - Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, 2008.

*Abstract*

This present work on investigations of the Campina Grande-Pb Administration in Support of Schools of the Campina Grande-Pb Secretary Education, has as its main axis the degree of efficiency of services provided by it. Beginning from the conceptual basis that ranges from the design history of education in Brazil, the text is separated in the following parts: Introduction, Theoretical Fundamentals, Methodology, Presentation of the Results and Analysis Plus Conclusion. This research's aiming identify the degree of efficiency of Directors in Support of Schools from the analytical verification of the satisfaction of users of direct services provided by it. Considering determinant variables such as: accessibility to the sector, level of bureaucracy, good manners of employees, availability of documents, speed and quality of answers, quality of care, etc. The methodology used has a explanatory character, descriptive and quantitative, having as the starting point the bibliographic raising about the subject, followed by field research with the interview of the principals of schools and kindergartens of Campina Grande-Pb. After acquired the answers with the interviewees, managers all results of the questions about the subject, the data was put in the Microsoft Excel software as an accessory for tabulation and classification. With the results obtained and analyzed realizes that the degree of efficiency of Administration is in good level, that according to the theoretical parameters of the study developed. That finding makes it clear that users of services provided by the Administration are satisfied with the way in which this service is provided. It takes into account also that, as one of the factors determining the efficiency of an industry, continuous improvement should be pursued diligently. For this assessment does not generalize to other sectors, because it requires further study, which is that one should seek the interest of serving the public well, efficiently, if multiply to all sectors and services provided by the government.

**Keywords:** efficiency, education and school lunch.

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 2 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>14</b>
2.1. Administração Pública .....	14
2.1.1. Princípios Constitucionais da Administração Pública .....	17
2.1.2. Serviços Públicos .....	28
2.2. Educação .....	30
2.2.1. História da Educação no Brasil .....	32
2.2.2. A Educação Hoje .....	35
2.3. Merenda Escolar .....	37
2.4. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) .....	40
<b>CAPÍTULO 3 - METODOLOGIA .....</b>	<b>44</b>
3.1. Universo e Amostra .....	45
3.2. Sujeitos .....	45
3.3. Coleta dos Dados .....	46
3.4. Definição das Variáveis .....	46
3.5. Instrumento de Coleta de Dados e Período de Realização da Pesquisa .....	46
3.6. Tratamento e Análise dos Dados .....	47
<b>CAPÍTULO 4 - APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>49</b>
<b>CAPÍTULO 5 - ANÁLISE E CONCLUSÃO .....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>68</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>71</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>73</b>



# **CAPÍTULO 1**

## ***INTRODUÇÃO***

## 1. INTRODUÇÃO

O papel do Estado diante das necessidades da sociedade é indispensável, pois ele é a única estrutura organizada, operando em larga escala, capaz de atender às necessidades e anseios da população e apta a intervir intensivamente sobre a coletividade associando eficiência e igualdade de direitos a todos.

É o Estado que intervém para promover a igualdade de condições e situações econômico-sociais, é ele que regula o exercício do conjunto de direitos, atividades e garantias da coletividade. É para a prestação dos serviços necessários ou úteis à coletividade que se concebe a Administração Pública, fora desta função o sentido de ser deste organismo se torna injustificável.

Na atuação do Estado, o desenvolvimento de suas funções deve ser otimizado e o seu agir deve ser conduzido em termos adequados à realização dos fins prezados pela comunidade. O Estado Social que não pode descuidar de agir com eficiência, justificando os recursos que extrai da sociedade com resultados socialmente relevantes. Essas exigências hoje não são mais percebidas apenas em termos meramente políticos ou econômicos, a população tem atuado na busca de garantir os seus direitos constitucionais.

A boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada nos limites estabelecidos pela lei. A função administrativa é sempre atividade finalista, exercida em nome e em favor de terceiros, razão pela qual exige legalidade, impessoalidade, moralidade, responsabilidade, publicidade e eficiência dos que a compõem. O exercício regular da função administrativa, numa democracia representativa, repele não apenas o capricho e o arbítrio, mas também a negligência e a ineficiência, pois ambos violam os interesses tutelados na lei.

Exige-se do Estado celeridade e simplicidade, efetividade e eficiência na obtenção de utilidades para o cidadão, na regulação da conduta pública e privada, na vigilância ao abuso de mercado, no manejo dos recursos públicos. Hoje essas são pautas de comportamento exigíveis do administrador para a validade e legitimidade da ação estatal. São imposições normativas, condensadas sob o rótulo de princípio da eficiência.

Foco principal deste trabalho, o princípio da eficiência dirige o executor do serviço público a fazer as coisas acontecerem com racionalidade, o que está diretamente ligado aos custos que a Administração Pública despense na busca de atender aos anseios da população e de satisfazer as necessidades públicas.

Como obrigação do Estado e direito fundamental do cidadão, este princípio se aplica a todos os tipos de serviços prestados pela Administração Pública – saúde, educação, segurança, transporte, previdência social, etc. – e em tudo o que o Estado se dispõe a prestar à sociedade.

Não deixando de considerar o devido valor de cada um dos serviços prestados pelo Estado, atualmente, considera-se a educação um dos setores mais importantes para o desenvolvimento de uma nação.

Como serviço considerado enfaticamente pelo presente estudo, a educação é o ponto mais importante quando se trata de justiça social, considerada prioridade para eliminar todos os problemas que estamos enfrentando hoje em dia em nossa sociedade.

A educação de qualidade é a base para o desenvolvimento social e político de um país. Ela promove crescimento econômico e é uma das principais ferramentas para diminuir a desigualdade, reduzir a criminalidade e promover a paz. É através da produção de conhecimentos que um país cresce, aumentando sua renda e, conseqüentemente, a qualidade de vida das pessoas.

O êxito na educação pode ser atribuído a diversos fatores, tanto os que dependem tão somente dos alunos, como os fatores que dependem única e exclusivamente da Administração Pública. Incluído nesses fatores está a merenda escolar, que também é um grande agente influenciador do sucesso no processo educacional.

A merenda escolar, em paralelo aos demais programas de incentivo à educação, é um bem-estar proporcionado pelo poder público aos alunos durante sua permanência na escola e tem como principal objetivo suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos mesmos, com incidência no melhoramento da capacidade de aprendizagem, formação de bons hábitos alimentares, diminuição da evasão escolar, oferecendo aos alunos incentivos para que os mesmos dediquem-se a se manter na escola.

Entrosando os conceitos de princípio da eficiência ao de serviço público com ênfase para a educação e, além disto, para o serviço de merenda que é oferecido nas escolas, o presente trabalho se propõe a identificar o grau de eficiência da Diretoria de Apoio às Escolas a partir da verificação analítica da satisfação dos usuários diretos dos serviços prestados pela mesma.

Observando a importância do cumprimento da lei para a Administração Pública e do atendimento das necessidades da população, torna-se imperativo conhecer e entender em que nível de eficiência se encontra os serviços que são prestados pelo poder público.

Por ser a essência deste trabalho, é devido considerar a importância dos atores que compõem a cadeia dos programas de merendas desde o âmbito federal até o municipal, e por serem em grande número, pretendeu-se convergir para o ponto de partida em que se desenvolve o processo na localidade de Campina Grande-Pb, focou-se, mais especificamente, na Secretaria de Educação do Município, o setor que gerencia o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que é a Diretoria de Apoio às Escolas, a qual administra os recursos financeiros de repasses federais e os recursos municipais direcionados à alimentação escolar, pois esta diretoria encontra-se no princípio do processo em nível municipal.

Buscou-se identificar o grau de eficiência da Diretoria a partir da verificação analítica da satisfação dos usuários diretos dos serviços prestados pela mesma. Confrontando a qualidade e eficiência na prestação dos serviços pelos responsáveis pelos recursos em nível local à satisfação dos aplicadores de tais recursos nas escolas, que são as diretoras e diretores escolares. Esclarecidamente: os primeiros gerenciam os recursos e têm contato direto com as diretoras e diretores escolares e os segundos aplicam diretamente os recursos nas escolas.

Colocou-se em análise a atuação dos sujeitos que respondem pela Administração Pública local sobre o PNAE, considerando-se o que é ainda mais importante saber e, em um questionamento norteador: Qual o grau de eficiência dos serviços prestados pela Diretoria de Apoio às Escolas na gestão do PNAE?

Com as respostas a este questionamento quantifica-se a eficiência dos serviços prestados, dentro das normas constitucionais, cumprindo com os princípios que regem o comportamento da Administração Pública, e ainda se estão satisfazendo aos usuários.

No contexto do estudo, a cidade de Campina Grande-PB, atualmente com uma população de 371.060 habitantes (IBGE - 2007), considerada como a maior cidade do interior nordestino, possui uma cultura forte, uma estrutura educacional com uma rede de ensino que congrega 124 escolas e 24 creches públicas municipais, as quais oferecem ensino e cuidado gratuitos a aproximadamente 34 mil crianças, além de demais instituições de ensino, como o pólo universitário, que é composto por duas universidades públicas reconhecidas nacional e internacionalmente.

Para caracterizar a importância desta pesquisa, destaca-se que a mesma se torna de grande relevância para acrescentar o conhecimento científico, além de tornar-se de conhecimento e interesse público, tanto dos usuários destes serviços, como dos gestores dos mesmos,

possibilitando avaliação a partir de dados reais, além da população como um todo tomar conhecimento da real aplicação dos recursos públicos.

Para alcançar o objetivo deste trabalho, buscou-se construir uma linha de pensamento, no sentido de definir o eixo teórico para sustentação do problema da pesquisa, no que se refere à mensuração do grau de eficiência dos serviços prestados pela Diretoria de Apoio às Escolas, gestora local do PNAE, por parte das diretoras e diretores das escolas. Neste sentido, o trabalho está estruturado, inicialmente, com a introdução aqui apresentada, na qual são expostos o problema da pesquisa, a relevância do estudo, sua justificativa e seus objetivos; o segundo capítulo refere-se à fundamentação teórica, através da qual são levantados conceitos relevantes para o estudo, estruturando-o no sentido de tornar mais claro o objetivo do presente trabalho; o capítulo três concentra a metodologia utilizada para a efetivação da pesquisa, nele são citados aspectos operacionais como: universo, amostra, sujeitos, coleta dos dados, definição das variáveis, instrumento de coleta de dados, período de realização da pesquisa e tratamento e análise dos dados; o capítulo quatro destina-se a apresentação dos resultados obtidos, tomando por base a aplicação do instrumento de coleta dos dados; e o capítulo cinco é reservado às conclusões mais significativas e suas contribuições, em resposta aos objetivos propostos.

## **CAPÍTULO 2**

### ***FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA***

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1. Administração Pública**

Administrar é gerir interesses, de acordo com a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação de outrem. Bens e interesses individuais estão sob o crivo da Administração Particular, já os negócios da coletividade, competem à Administração Pública, que está estruturada para conduzir os bens e interesses da sociedade, nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum.

A Administração Pública, por sua natureza, revela-se com a missão de defesa, conservação e aperfeiçoamento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Seu conceito pode ser considerado em diversos sentidos, variados entre os autores do ramo do Direito Administrativo, a depender da diversidade de sentidos da própria expressão ou pelos diferentes campos em que se desenvolve a atividade administrativa. Pode-se visualizar a Administração Pública em sentido amplo ou estrito, em sentido formal, subjetivo ou orgânico, em sentido material, objetivo ou funcional, com ênfase nos sujeitos ou na atividade que ela desenvolve. Apesar desta gama de ângulos em que se pode observar a Administração Pública, todos os conceitos convergem a um só alvo, o “bem comum”.

Como torna-se inviável contemplar a Administração Pública em todos estes ângulos, passemos a entender apenas alguns deles.

Para Paulo & Alexandrino (2007), a Administração Pública visualizada em sentido amplo “abrange tanto os órgãos governamentais, aos quais cabe traçar os planos e diretrizes de ação, quanto os órgãos administrativos, subordinados, de execução, aos quais incumbe executar os planos governamentais” (P. 14). Portanto, para eles, a Administração Pública refere-se à função política, estabelecendo as diretrizes governamentais e, também, à sua execução através da função administrativa.

Por definição objetiva, a Administração Pública é a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, para Santos (2006) a Administração Pública “funciona como o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas” (P. 19). Subjetivamente ela é o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Nas palavras da mesma autora,

a Administração Pública é “a atividade que o Estado desenvolve por meio dos seus órgãos para a aplicabilidade dos interesses públicos” (P. 19), sendo sua aplicação voltada diretamente para o interesse comum.

A função administrativa é a atividade exercida pelo Estado ou por quem esteja fazendo suas vezes, como parte interessada numa relação jurídica, entre o público e o particular, estabelecida sob a lei. Sua prestação é personificada com a atuação de servidores públicos, sendo certo que todo agente investido em função ou cargo público, assume compromisso de bem servir à coletividade, como é o interesse do povo.

Como um ente personalizado, o Estado apresenta-se como pessoa jurídica territorial soberana, formada pelo povo, em um determinado território e dirigido por um governo soberano. Constitucionalmente organizado, no caso do Brasil, um Estado Federado, em que há descentralização política, verifica-se a existência de administrações autônomas em cada uma das esferas da Federação, além da separação tripartite de Poderes, através de uma divisão estrutural interna destinada às respectivas funções estatais, as quais desempenhadas pelo Poder Legislativo, com função normativa, pelo Poder Executivo, com foco na execução dos casos concretos, à lei, e pelo Poder Judiciário, para aplicar a lei.

Para enfatizar o âmbito de atuação da Administração Pública, Harada (2002 *apud* Paulo & Alexandrino 2007), descreve que:

A Administração Pública, no caso, não se limita ao Poder Executivo. Não há compartimentos estanques entre os Poderes da República. A tripartição do Poder por órgãos diferentes e independentes existe para coibir a ação de um deles sem imitação dos outros, formando um verdadeiro sistema de freios e contrapesos que se subsume no princípio de independência e harmonia entre os poderes (HARADA, 2002 *apud* PAULO & ALEXANDRINO, 2007, P.11).

Para entender o papel da Administração Pública é também imperioso entender a caracterização da expressão “Governo”, que vem sendo utilizada para designar o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais responsáveis pela função política do Estado. Para os autores em referência, o Governo “tem a incumbência de zelar pela direção suprema e geral do Estado, determinar os seus objetivos, estabelecer as suas diretrizes, visando à unidade da soberania estatal” (P.12).

Na Administração Pública, considerada por estes autores, está “todo o aparelhamento de que dispõe o Estado para a concepção das políticas traçadas pelo Governo” (P.14).



A partir daí, de acordo com o executor da função administrativa, a Administração Pública, pode ser classificada como: Direta e Indireta. A Administração Direta é aquela exercida pela administração por meio dos seus órgãos internos, através da atuação da representação dos agentes do poder executivo, sendo elas, em nível estadual ou municipal, as secretarias e no âmbito federal, os ministérios. A Administração Indireta é a atividade estatal entregue a outra pessoa jurídica, tais como: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, que foram surgindo através do aumento da atuação do Estado, na busca de atender plenamente as necessidades da comunidade.

A responsabilidade de administrar os bens da coletividade, o que está diretamente associado à função administrativa do Estado, está atrelada a um especial regime jurídico, o qual é distinto como regime de direito público ou regime jurídico-administrativo. Sua característica essencial está na execução da lei através de agentes públicos atrelados à prerrogativas de autoridade, ou seja, investidos em cargos que asseguram poder de império, de maneira que o interesse público sobreponha-se ao privado.

No ordenamento jurídico brasileiro não há um código que possa reger a Administração Pública, o que não acontece com os demais ramos do direito. A que se pode recorrer são à centenas de leis e decretos esparsos, que convergem em um só sentido doutrinário, mesmo assim, muitas vezes até de difícil consulta.

Como nossa lei maior rege o comportamento da sociedade como um todo, tanto dos administrados como dos administradores, no que tange à Administração Pública, a Constituição de 1988 inovou ao fazer expressa menção a alguns princípios a que se submete a Administração Pública Direta e Indireta. Estes são princípios gerais, necessariamente não positivados pelas normas constitucionais, mas que consistem nos alicerces jurídicos do exercício da função administrativa dos Estados.

Os princípios que regem o Direito Administrativo são princípios norteadores e de exigência legal, os quais não são jamais eliminados do ordenamento jurídico, sendo um estruturado em função do outro. Destaca-se ainda a sua função programática, fornecendo as diretrizes situadas no ápice do sistema, a serem seguidas por todos os aplicadores do direito. Todo o exercício da função administrativa, direta ou indiretamente, será sempre por eles influenciado e governado.

### **2.1.1. Princípios Constitucionais da Administração Pública**

O Direito Administrativo se distingue em dois extremos: a liberdade do indivíduo e a autoridade da Administração, a partir desta bipolarização e sob o desígnio principal da Administração Pública – o bem comum – os princípios se estruturam e, mesmo que não sejam específicos do Direito Administrativo, são essenciais, porque, a partir de um, constroem-se todos os demais.

Na concepção de Paulo & Alexandrino (2007):

Os princípios são as idéias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de seu modo de organizar-se. Os princípios determinam o alcance e sentido das regras de um determinado ordenamento jurídico (PAULO & ALEXANDRINO, 2007, P.117).

Alguns dos princípios condutores da Administração Pública são citados de maneira expressa no art. 37 da Constituição Federal vigente, outros princípios são implícitos e não compõem nenhuma legislação, mas são decorrência lógica das disposições constitucionais referentes à atuação da Administração Pública em geral e, devem ser seguidos, em fuga às penalidades pertinentes.

Além dos princípios serem citados no art. 37 da Constituição Federal de 1988, os princípios constitucionais fundamentais da Administração Pública, também são referidos na mesma carta em seu Capítulo VII – “Da Administração Pública”, em que são expressos tornando claro o entendimento de que, como os próprios autores Paulo & Alexandrino (2007) declaram: “os princípios ali enumerados são de observância obrigatória para todos os Poderes, quando no exercício de atividades administrativas, e em todas as esferas de governo – União, Estados, DF e Municípios, alcançando a Administração Direta e a Indireta” (P. 118).

Após a promulgação da Emenda Constitucional nº19/1998, os princípios explícitos referentes nesta Emenda são cinco, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, tendo sido este último acrescentado à lei maior apenas a partir desta Emenda. Cada um destes princípios que regem o Direito Administrativo constituem-se mutuamente e não se excluem.

Para entender a essência de cada um destes princípios passaremos a descrevê-los a seguir.

## **Princípio da Legalidade**

Referido como um dos sustentáculos da concepção de Estado de Direito e do próprio regime jurídico-administrativo, pois quando se fala em “Estado de Direito” vigora o império da lei, esse princípio, além de referido no artigo 37, está contido no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que declara os direitos e garantias fundamentais, com destaque para o fato de que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

A partir dessa assertiva, entende-se que apenas a lei pode produzir direitos e deveres na ordem jurídica como um todo. No campo da Administração Pública, pela supremacia do bem comum, é declarado que o administrador, em cumprimento ao princípio da legalidade, só pode atuar nos termos estabelecidos pela lei. Não pode este, por atos administrativos de qualquer espécie que o competem (decreto, portaria, resolução, instrução, circular etc.), ou mesmo na utilização do poder discricionário que o é atribuído, proibir ou impor comportamento a terceiro, sem que tenha a lei como único e definitivo parâmetro, para que possa tornar as decisões válidas e isentas de nulidades.

É de se considerar que enquanto para os particulares a regra é a autonomia da vontade, para a Administração Pública a única vontade de que se pode cogitar é a vontade da lei, sendo irrelevante a vontade pessoal do agente (PAULO & ALEXANDRINO, 2007).

Para Santos (2006):

O princípio da legalidade impõe à Administração Pública a estrita vinculação à lei. Assim, ao contrário do particular que pode fazer o que a lei permitir e também o que a lei não veda, a administração pública somente poderá praticar os atos que a lei autorizar, quando e da forma pela qual ela autorizar (SANTOS, 2006, P. 20).

Diferentemente do que se processa no meio privado, em que se coloca como apropriada a afirmação de que o que não é proibido em lei é permitido na prática, no mundo público assume-se como verdadeira a idéia de que a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autoriza.

Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica.

## **Princípio da Impessoalidade**

O princípio da impessoalidade apresenta dupla acepção, por um lado, busca assegurar que as realizações administrativo-governamentais não sejam propriamente do funcionário ou da autoridade, mas exclusivamente da entidade pública que a efetiva. Custeada com dinheiro público, a atividade da Administração Pública jamais poderá ser apropriada, para quaisquer fins, por aquele que, em decorrência do exercício funcional, se viu na condição de executá-la. É, por excelência, impessoal, unicamente imputável à estrutura administrativa ou governamental incumbida de sua prática, para todos os fins que se fizerem de direito.

Por outro lado, o princípio da impessoalidade deve ter sua ênfase não mais colocada na pessoa do administrador, mas na própria pessoa do administrado. Passa a afirmar-se como uma garantia de que este não pode e não deve ser favorecido ou prejudicado, no exercício da atividade da Administração Pública, por suas exclusivas condições e características.

Exigir impessoalidade da Administração Pública tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como também à própria Administração. O princípio está diretamente relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa, isto significa que a Administração Pública não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.

A prática deste princípio é muito bem esclarecida da seguinte maneira:

A impessoalidade da atuação administrativa impede, portanto, que o ato administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei, comando geral e abstrato por essência. Impede, o princípio, as perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados. Qualquer ato praticado em razão de objetivo diverso da tutela do interesse da coletividade será inválido por desvio de finalidade (PAULO & ALEXANDRINO, 2007, P. 121).

A partir deste esclarecimento, entende-se que este princípio determina que os atos realizados pela Administração Pública, ou por ela delegados, devam ser sempre imputados ao ente ou órgão em nome do qual se realiza a ação, e ainda destinados genericamente à coletividade, sem consideração, para fins de privilégio ou da imposição de situações restritivas, das características pessoais daqueles a quem porventura se dirija.

Em síntese, os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. E ainda, jamais poderá, um ato do Poder Público, ao menos de modo adequado a esse princípio, vir a beneficiar ou a impor sanção a alguém em decorrência de favoritismos ou de perseguição pessoal. Todo e qualquer administrado deve sempre relacionar-se de forma impessoal com a Administração Pública, ou com quem em seu nome atue, sem que suas características pessoais, sejam elas quais forem, possam ensejar predileções ou discriminações de qualquer natureza.

### **Princípio da Moralidade**

Ao administrador público brasileiro não basta cumprir os estritos termos da lei, é necessário que seus atos estejam verdadeiramente adequados à moralidade administrativa, ou seja, a padrões éticos de conduta que orientem e balizem sua realização e que sejam reconhecidos por todos.

O princípio da moralidade impõe que os atos e as atividades da Administração Pública devem obedecer não só a lei, mas a própria moral administrativa. Assim, enquanto o princípio da legalidade tem como escopo à atuação do agente público de acordo com o que a lei dispõe, o princípio da moralidade visa atingir o comportamento social adequado que se possa esperar de um agente que se predispõe a estar à frente de uma sociedade.

A moralidade é pressuposto básico para o exercício adequado da função administrativa. A dificuldade quanto à observância desse princípio é a subjetividade do conceito de moralidade. Não há parâmetros legais para distinguir o que é moral e o que é imoral, porém, os autores Paulo & Alexandrino (2007) distinguem, “a denominada moral administrativa difere da moral comum, justamente por ser jurídica e pela possibilidade de invalidação de atos administrativos que sejam praticados com inobservância deste princípio” (P. 119-120).

O princípio da moralidade está intimamente ligado com a idéia de probidade, dever inerente ao administrador público. Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela alcançados;

entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos.

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração Pública ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade e a idéia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

### **Princípio da Publicidade**

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por seu público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham conhecimento do que os administradores estão fazendo.

Além do mais, seria absurdo que um Estado democrático como o brasileiro, e que, por disposição expressa de sua Constituição, afirma que todo poder nele constituído “emana do povo” (art. 1º, parágrafo único, da CF/88), ocultasse informações e atos relativos à gestão da coisa pública, daqueles em nome do qual esse poder é exercido. O princípio da publicidade decorre da necessária transparência dos atos administrativos em um Estado Democrático de Direito, é por isso que se estabelece, como imposição jurídica para os agentes administrativos em geral, o dever de publicidade para todos os seus atos.

A publicidade não é um requisito estrutural do ato administrativo, é requisito de eficácia e moralidade da atuação do agente público, ou seja, é a culminância do processo que envolve a tomada de decisões no setor público.

No que tange à forma de se dar publicidade aos atos da Administração Pública, ela poderá dar-se tanto por meio da publicação do ato no instrumento de comunicação mais adequado, isto feito através da inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, início da produção de seus efeitos, como por sua simples comunicação a seus destinatários, evidentemente no que for pertinente à lei, de maneira que o torne inquestionável.

Para enfatizar o que o conceito deste princípio defende, pode-se observar, como está esclarecido na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, e que se costuma dizer que

constituem desdobramentos do princípio da publicidade: “o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”, além de garantir “o direito à obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”, e, naturalmente, “o direito de acesso dos usuários a registros administrativos e atos de governo”, sendo este último expresso no artigo 37 da mesma Carta.

Uma vez violados pelo Poder Público os direitos a que a Constituição se refere, isto em qualquer dos seus capítulos, e com ênfase aos direitos referidos acima, poderão os prejudicados, desde que atendidos os pressupostos constitucionais e legais exigidos para cada caso, valerem-se dos recursos em seu favor, a saber: o *habeas data* e/ou mandado de segurança, os quais são mencionados no artigo 5º da Constituição Federal de 88, ou mesmo pelas vias ordinárias.

Além da obrigatoriedade à publicidade dos atos administrativos, é manifesto na própria Constituição no § 1.º do art. 37, os objetivos para os quais a publicidade dos atos se torna obrigatória, através do qual afirma que: “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores público”.

### **Princípio da Eficiência**

O princípio da eficiência, por ser o foco do atual estudo, será mais enfatizado, na busca de estruturar o entendimento acerca do tema central aqui apresentado e direcionar a avaliação dos resultados encontrados na pesquisa de campo.

É evidente que um sistema de governo balizado por tantos princípios que o cercam, não poderia admitir a ineficiência administrativa. A atuação da Administração Pública não contenta apenas em cumprir os demais princípios até então considerados pela lei maior, dela são exigidos resultados positivos para o serviço público e satisfação das necessidades da comunidade. Basicamente por isso, este princípio, anteriormente implícito em nosso sistema constitucional, tornou-se expresso no art. 37, em virtude de alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº19/1998, a qual, apesar de não ter trazido alterações no regime constitucional da Administração Pública, explicitou um ponto até então implícito.

Como Proposta de Emenda Constitucional nº173/95, a Mensagem Presidencial nº886/95, só foi aprovada e convertida em Emenda Constitucional nº19 no ano de 1998. O texto trazia em sua exposição de motivos suas pretensões, dentre elas “incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte” e “ênfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação, pelo serviço público, da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas desempenhadas, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos”.

Mesmo antes desta Emenda, o texto original da Constituição Federal de 1988, ora de forma explícita, ora de forma implícita, mas ainda não considerado como princípio, referia-se à exigência de eficiência como uma obrigação constitucional da Administração Pública em diversas normas.

No art. 74, II, por exemplo, desde 1988, declara a lei maior que “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) II- comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado”. E ainda, mais do que isso, constatada alguma irregularidade nos aspectos controlados, devem os responsáveis comunicá-la imediatamente ao Tribunal de Contas da União, “sob pena de responsabilidade solidária” (art. 74, § 1º).

Doutrinariamente, os conceitos relacionados ao princípio constitucional da eficiência o referem como um princípio instrumental, como todos os outros princípios da Administração Pública. Ele integra-se com os demais princípios, não podendo sobrepor-se a eles ou infirmá-los a validade.

Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico. Não refere-se à normas, mas à atividades. De maneira geral, eficiência significa fazer as coisas acontecerem com racionalidade, o que está diretamente ligado aos custos que a Administração Pública despense na busca de atender aos anseios da população e de satisfazer as necessidades públicas, tudo isto em relação ao grau de utilidade alcançado, ou seja, ao resultado percebido pela comunidade. Assim, o princípio da eficiência, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados



com os meios de que dispõe a um menor custo. Guia-se, pois, para alcançar o maior benefício com o menor custo possível.

Para entender melhor este princípio temos que:

A idéia de eficiência aproxima-se da de economicidade. Visa-se a atingir objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, de modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, melhorando a relação custo benefício do trabalho da Administração. O administrador deve sempre procurar a solução que mais bem atenda ao interesse público, o qual deve tutelar. (PAULO & ALEXANDRINO, 2007, P. 123)

Além disto, considera-se que a lei impõe ao administrador público alguns deveres específicos e peculiares para que, ao agir em nome do Estado e em benefício do interesse público, execute bem a sua missão. Por isto, além de tantas outras, considera-se como uma das prerrogativas dos agentes públicos, por serem os representantes legais do Estado, a eficiência aqui mencionada, para que estes persigam a consecução dos fins públicos.

Ainda nas palavras dos autores supracitados: “O dever da eficiência mostra-se presente na necessidade de tornar cada vez mais qualitativa a atividade administrativa, no intuito de se imprimir à atuação do administrador público maior celeridade, perfeição, coordenação, técnica, controle etc.” (PAULO & ALEXANDRINO, 2007, P. 134).

Entendimento comum na literatura pertinente é o de que o princípio da eficiência se impõe à Administração Pública Direta e Indireta e a seus agentes públicos, por meio do exercício de suas competências e na realização de suas atribuições com presteza, perfeição, rendimento funcional, de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social.

O dever de ser eficiente exige da Administração Pública o aproveitamento máximo de tudo aquilo que a coletividade possui, em todos os níveis, ao longo da realização de suas atividades. Significa racionalidade e aproveitamento máximo das potencialidades existentes. O uso da expressão deve considerar a idéia de eficácia da prestação do serviço, ou de resultados da atividade realizada, ou seja, o fim alcançado para o qual a atividade foi desenvolvida, se satisfatório ou não, quantitativa e qualitativamente.

O resultado quantitativo e qualitativo alcançado pela atividade administrativa é satisfatório quando se considera o nível de atendimento das necessidades existentes a partir dos meios e recursos de que dispõe.

Em continuidade à menção dos autores em referência, agora no que se refere à eficiência como princípio norteador da atuação do administrador público associado à qualidade do serviço sentido pela comunidade tem-se que:

Eficiência tem como corolário a boa qualidade. A partir da positivação deste princípio como norte da atividade administrativa, a sociedade passa a dispor de base jurídica expressa para cobrar a efetividade do exercício de direitos sociais como a educação, a saúde e outros, os quais têm que ser garantidos pelo Estado com qualidade ao menos satisfatória. Pelo mesmo motivo, o cidadão passa a ter o direito de questionar a qualidade das obras e atividades públicas, exercidas diretamente pelo Estado ou por seus delegatários (PAULO & ALEXANDRINO, 2007, P. 124).

Considera-se, pois, a eficiência, como um princípio através do qual se manifesta preocupação não só com a produtividade do servidor, mas também com o aperfeiçoamento de toda a máquina administrativa, por meio da criação de institutos e controles que permitam uma melhor avaliação do desempenho de seus órgãos, entidades e agentes.

Havendo esse controle, ressalta-se: a possibilidade da perda do cargo do servidor público estável em razão de insuficiência de desempenho; o estabelecimento, como condição para a aquisição da estabilidade, de avaliação especial de desempenho; a possibilidade de celebração de contratos de gestão entre o Poder Público e seus órgãos e entidades, visando a propiciar um maior controle dos resultados de suas atividades; etc.

Ao entender a idéia do princípio da eficiência, os conceitos que o sustenta e como ele funciona para reger o comportamento da Administração Pública na busca do objetivo maior, que é atender ao bem comum, pode-se caracterizá-lo com diversos fatores, de maneira que este princípio sirva, realmente, ao motivo para o qual ele foi emendado.

O princípio da eficiência compõe-se, portanto, das seguintes características básicas: imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade. As quais passaremos a discutir adiante.

O princípio da eficiência deve ser regado de imparcialidade. A atuação eficiente da Administração Pública exige imparcialidade e independência perante os interesses privados,

individuais ou de grupo; perante os interesses partidários; e perante os concretos interesses políticos do Governo.

Ser eficiente, na Administração Pública, requer neutralidade, através da qual não se impõe ao Estado atitudes de abstenção, e sim atitudes de isenção na valoração de interesses em conflito. O Estado é neutro quando faz acontecer a justiça.

A transparência é outro fator influenciador na ação eficiente da Administração Pública. Essa transparência deve ser observada na indicação, nomeação e manutenção de cargos e funções públicas, das quais considera-se apenas critérios objetivos como mérito funcional e competência, fugindo de qualquer favorecimento ou discriminação.

Com o uso eficiente da máquina pública existe participação e aproximação dos serviços públicos junto à população, aos interessados na gestão efetiva dos serviços administrativos, isto também relativo ao princípio sinérgico da gestão participativa, destacando a soberania popular e a democracia representativa.

Não tem como dissociar do conceito de eficiência o conceito de eficácia, que corresponde à distinção entre obrigações de meios e obrigações de fins. Eficácia pode ser entendida como a aptidão do comportamento administrativo para desencadear os resultados pretendidos. Como resposta à eficiência na Administração Pública, a eficácia pode ser: material, referente à resposta às suas competências ordinárias e na execução e cumprimento dos entes administrativos dos objetivos que lhes são próprios; e formal, que é a que se verifica no curso de um procedimento administrativo, ante a obrigatoriedade da resposta do ente administrativo a uma petição formulada por um dos administrados. Em outras palavras, a eficácia relaciona, de uma parte, resultados possíveis ou reais da atividade e, de outra, os objetivos pretendidos. A eficiência pressupõe a eficácia do agir administrativo, mas não se limita a isto.

A desburocratização, como ferramenta para alcançar a eficiência administrativa, busca evitar procedimentos burocráticos, fugindo da rotina e da demora na resolução dos assuntos dos cidadãos, produzindo celeridade aos atos.

Busca da qualidade no serviço público significa, antes de tudo, para uma ação eficiente da Administração Pública, qualidade de um serviço, de maneira que não haja distinção se prestado por instituição de caráter público ou de caráter privado. Busca-se a otimização dos resultados pela aplicação da quantidade ideal de recursos e esforços, para um resultado otimizado, focando a satisfação proporcionada ao usuário.

Em analogia comparativa, é equivocado pensar que apenas o direito privado e os entes privados possam assegurar e impor padrões de eficiência nos serviços oferecidos ao cidadão e que a exigência de atuação eficiente não tenha sentido jurídico. No direito público mudam a natureza dos resultados pretendidos e a forma de realização da atividade, mas a necessidade de otimização ou obtenção da excelência no desempenho da atividade continua a ser um valor fundamental e um requisito da validade jurídica da atuação administrativa. Nisto incide outra característica básica, associada à qualidade total, que é a melhoria contínua, da qual se espera que a cada dia a qualidade seja ainda melhor.

A partir destas características fundamentais à ação do Estado, o princípio da eficiência na Administração Pública é controlado, isto com base legal, enfatizado por diversas disposições constitucionais, com disposições sobre “avaliação de resultado”, em especial a referida no art. 37, §3º da Constituição Federal de 88, que diz da “avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços” e a necessidade de lei para disciplinar a “representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública”.

Além dos recursos legais, atualmente é possível se recorrer a estudos científicos como auxílio à avaliação da prática da Administração Pública em qualquer dos seus níveis de governo e em qualquer área de atuação. Como proposta para apreciação do nível de eficiência dos serviços prestado pela Administração Pública, Moraes (2007), em estudo minucioso, tomando por base a legislação constitucional e infraconstitucional, apresenta indicadores para a avaliação da gestão, através dos quais é possível mensurar a avaliação do destinatário do serviço público, seja ele qual for, podendo isto ser aplicado para toda a sociedade.

A avaliação proposta por Moraes (2007) envolve um rol de indicadores que podem ser avaliados em escalas favoráveis e desfavoráveis ao setor em estudo, os quais são apresentados em anexo e dos quais se pode adaptar para utilização no presente trabalho, com ajustes ao foco específico do mesmo.

Das categorias de respostas propostas pelo autor temos: Péssimo, Insuficiente, Regular, Bom, Ótimo e Não Sei. Como forma de quantificar cada um destes níveis de respostas, o autor atribuiu um peso (valor numérico) respectivo a cada uma delas, o qual é utilizado para a obtenção da média aritmética em relação à totalidade dos itens (perguntas) avaliados no formulário, como é mostrado na tabela a seguir:

<b>Categoria</b>	<b>Péssimo (P)</b>	<b>Insuficiente (I)</b>	<b>Regular (R)</b>	<b>Bom (B)</b>	<b>Ótimo (O)</b>	<b>Não Sei (NS)</b>
<b>Peso</b>	1	2	3	4	5	0
<b>Intervalos</b>	0 a 1,49	1,50 a 2,49	2,50 a 3,49	3,50 a 4,49	4,50 a 5,00	-

Fonte: Moraes (2007, P. 77).

A partir destes valores atribuídos pelo autor, ele explica que: para a obtenção do grau final de eficiência, soma-se os pontos obtidos na última coluna, cujo resultado (x) será dividido pelo número de itens observados na avaliação (y), obtendo-se então o resultado final (z), o qual será classificado dentro do intervalo acima mencionado (MORAES, 2007, P. 77).

Procedendo com esta proposta de avaliação se pode chegar ao grau de eficiência de determinado setor da Administração Pública. Além deste, dentre outros indicadores estudados por Moraes (2007) tem-se: indicadores de gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de observância do processo licitatório, de adequação do bem ou serviço às necessidades da Administração, de observância da dotação orçamentária, índice de inovação em gestão, de projetos de ação social e do grau de eficiência sobre serviços prestados. Dos quais se pode ter em mãos ferramentas de avaliação de extrema importância para o desenvolvimento da ação pública em favor da comunidade, com enfoque em diversas áreas de atuação, na medida em que se pretende melhorar continuamente.

### **2.1.2. Serviços Públicos**

A Constituição Federal de 1988 trouxe à nação o compromisso da Administração Pública de oferecer o bem estar social, colocando o Estado como ser que não mais se abstém de prestar-se às obrigações que lhe competem, mas que, tendo em vista a desigualdade social, passa a desempenhar atividades em favor do cidadão, prestando-lhe utilidades de forma a tornar sua vida mais digna. A postura do Estado passa de mero guardião da ordem a prestador e realizador do bem estar dos cidadãos.

Com a Carta Magna o Estado brasileiro adquire diversas competências além das que já lhe pertenciam, comprometendo-se a prestar ao cidadão as utilidades que o mesmo precisa, de forma a não depender apenas do mercado para prover suas necessidades. À Administração Pública

cumpra desempenhar as atividades que, por considerá-las básicas, retira da iniciativa privada e traz para si este dever.

Nossa Carta Constitucional apresenta um complexo de atribuições à Administração Pública, ela encerra todos os elementos e critérios para perfeita identificação das atividades que caracterizam serviço público. É na Constituição Federal que se encontram as características básicas dessas atividades que, estando previstas como competências estatais, são regidas por um regime jurídico específico.

O conceito de serviço público no direito brasileiro há de ter como base o Sistema Constitucional. Como prevê o artigo 175 da Constituição Federal de 1988, quando diz que compete ao poder público a prestação dos serviços públicos, partindo daí a caracterização de certas atividades como serviços públicos e retirando-as da esfera econômica que é de domínio dos particulares.

Os usuários dos serviços públicos são identificados como os membros da comunidade nacional e demais pessoas que tenham residência, permanente ou temporária, no país, sendo estes os legítimos destinatários dos serviços públicos, tendo como fator determinante o que prende a atuação dos agentes públicos à população e clarifica o fundamento da relação estabelecida entre o servidor e a Administração que é o interesse público.

Analisando-se a noção constitucional de serviço público percebe-se que o mesmo se configura em uma coisa que não pode ser comercializada. É uma atividade retirada do mercado, ou seja, insusceptível de negociação da mesma maneira em que se observa no âmbito privado. As utilidades produzidas pelo Estado estão fora da livre disposição da vontade de qualquer pessoa, inclusive da administração.

São duas as formas básicas de atuação do Estado brasileiro, isto identificado no direito brasileiro pela própria, Constituição de 88, a qual prescreve os dois tipos de atividades, abordando o tema no capítulo da ordem econômica e nas atribuições das competências estatais, sendo elas: a prestação de atividades que o sistema jurídico considera como públicas, próprias do Estado, e aquelas atividades que são próprias dos particulares e que o Estado só atua em casos excepcionais, intervindo quando necessário.

Os serviços públicos, propriamente ditos, são aqueles prestados diretamente à comunidade pela Administração Pública depois de definida a sua essencialidade e necessidade, por se tratarem de atividades necessárias ao interesse social. O Estado presta tais atividades porque é obrigado a

fazê-lo pelo texto constitucional. Os serviços públicos são atividades especiais, com regime jurídico específico, qualificadas pela Constituição, que, retirando-as da livre alçada dos particulares, retira-as do mercado e as coloca sob a égide do poder público que deve desempenhá-las sob comando constitucional. Isto implica dizer que as atividades chamadas serviços públicos não são negociadas pelo poder público.

Outros serviços públicos, chamados de serviços de utilidade pública, são aqueles que a Administração Pública reconhece a sua conveniência para a coletividade e que, pela sua obrigação constitucional, presta-os diretamente à coletividade ou desfruta da discricionariedade que lhe é conferida e delega-os a terceiros, nas condições regulamentadas pela lei maior e ainda sob o seu controle.

As atividades que a Constituição determina como sendo serviços públicos podem ser assim consideradas imediatamente pelos administradores ou pelos administrados. Porém, as atividades que não estão previstas na Constituição de 88 podem vir a ser serviços públicos, com a prerrogativa de que o legislador respeite a natureza da atividade e evidentemente esteja sempre sob a égide da lei.

É através da prestação dos serviços públicos e também dos serviços de utilidade pública, que a Administração Pública realiza os seus fins e obedece as determinações legais, cumprindo com o compromisso de atender às necessidades essenciais à vida da comunidade e úteis ou coniventes à mesma.

## **2.2. Educação**

Por educação deriva-se o ato de educar, orientar, acompanhar, nortear, mas também o de externalizar as potencialidades do indivíduo. Na etimologia da expressão educação, de procedência romana, tem-se: *educatio*, “continuidade do modelo social e comunitário”, equivalente a *educere*, “fazer sair, tirar para fora” e *ducere*, “guiar, conduzir, levar”.

Na espécie humana, que se efetua um longo e complexo processo educativo, sem o qual o indivíduo não poderia sobreviver numa sociedade que transformou radicalmente as condições naturais de vida e que exige dele comportamentos muito superiores àqueles que são determinados pelos instintos, a aprendizagem elementar é oferecida pela família. A instituição familiar pode apresentar formas muito diversas, de acordo com a sociedade em que esteja inserida, e a educação no seio familiar também é encaminhada de formas muito distintas. É possível dizer,

porém, que, em quantas sociedades humanas existam ou tenham existido, o núcleo familiar sempre foi o primeiro passo, de incalculável importância em direção à socialização da criança, ou seja, na transformação de um ser que ao nascer é regulado pelos instintos em membro participante de uma comunidade.

Embora essa nobre tarefa seja efetuada quase sempre em casa, algumas vezes, também, no trabalho, muitas vezes entre amigos, aqui se enfatiza a que é institucionalizada, na escola ou em projetos de educação. Destaca-se a atividade que a Administração Pública desenvolve, com crianças, jovens e adultos no sentido de sua formação na prática social para a cidadania. Nestes termos, cabe ao Poder Público, através da tarefa educativa, transmitir e exercitar, além dos conteúdos didáticos, direitos e deveres dos alunos para o completo domínio da cidadania. O que se pretende com a atividade educativa é dar formação ao cidadão tornando-o capaz de conceber e construir sua emancipação político-econômica.

A educação é um serviço obrigatório oferecido pelo Estado. O ensino básico é exercido em escolas públicas de maneira gratuita. Porém, nem sempre a oferta dos serviços de educação é gratuita, pois há a oferta de tais serviços pela rede particular de ensino, possibilitando escolhas para as famílias mais abastadas.

Na escola, ambiente de convivência, o aluno conhece e vivencia o espaço e o tempo necessários à concepção e à construção de sua cidadania, aprendendo conteúdos e conhecimentos, como também vivenciando valores e sentimentos. Na sociedade, ele coloca em prática a sua consciência crítica, sua reflexão relacional, sua criatividade despertada, sua conduta estruturada, utilizando-se do arcabouço adquirido em sala de aula e em convivência com os colegas e professores.

O ambiente escolar propicia ao aluno liberdade para manifestar-se na comunidade escolar, de forma que ele seja considerado como elemento principal do processo educativo, fazendo com que ele se sinta à vontade para participar de atividades culturais, esportivas, entre outras que a escola oferecer, aproximando o contato do aluno com outros e estreitando os laços entre família-escola.

A partir desse quadro considera-se que a escola deve adotar uma postura que favoreça a aproximação das diferentes culturas e criar um ambiente verdadeiramente receptivo para a participação dos alunos, de modo que eles possam se sentir aceitos, conhecer e compreender o



objetivo de todo o trabalho que é realizado em seu favor e a forma como podem aproveitar o máximo disto.

Além de tudo, é de extrema importância que a escola mantenha professores e recursos atualizados, através de cursos e qualificações periódicas e, também, propiciando uma boa administração de todos os recursos disponíveis, tanto o pessoal como o material, de forma que ofereça um ensino de qualidade para seus alunos. A própria escola deve articular seus recursos institucionais, de maneira a assegurar que as reflexões, os debates, os estudos e as propostas de ação possam servir de embasamento para que o desenvolvimento social se concretize por meio de práticas pedagógicas educativas efetiva.

### **2.2.1. História da Educação no Brasil**

A história da educação brasileira é marcada pela divisão evidente de etapas, através das quais se pode observar com facilidade as rupturas enfrentadas pela sociedade na busca do desenvolvimento e da estabilidade da nação. Seu delineamento pode ser estudado em paralelo à história do Brasil, pois se torna inviável separá-las sem que elas se influenciem.

O princípio da história da educação no Brasil, como reflexo do seu descobrimento, foi marcado pela chegada dos portugueses, trazendo um padrão de educação genuinamente Europeu. A influência dos colonizadores foi muito intensa, porém, não se pode desconsiderar as características próprias da educação e dos costumes da população local.

Com a chegada dos primeiros padres jesuítas, inaugurando uma fase que haveria de deixar marcas profundas na cultura e civilização do país, além do ingresso da moral, dos costumes e da religiosidade européia, pois estes eram movidos por intenso sentimento religioso de propagação da fé cristã, foram implantados também os métodos pedagógicos. Durante mais de 200 anos, os jesuítas foram praticamente os únicos educadores do Brasil. Embora tivessem fundado inúmeras escolas de ler, contar e escrever, a prioridade dos jesuítas foi sempre a escola secundária. Neste sentido eles organizaram uma rede de colégios reconhecida por sua qualidade, com alguns destes oferecendo, inclusive, modalidades de estudos equivalentes ao nível superior. Porém, esta etapa foi quebrada com a expulsão dos jesuítas por Marquês de Pombal, trazendo a desordem à educação. Por iniciativa do Marquês de Pombal, para reverter a situação, houve tentativas de implantar as aulas régias, o subsídio literário, porém, estas tentativas não foram exitosas.

Neste momento da história, aborda a Família Real, que transfere seu Reino para o Brasil, como escape de Napoleão na Europa. Para Bello (1998), mesmo que esta situação não tenha sido favorável à implantação de um sistema educacional nas terras brasileiras, “mas a vinda da Família Real permitiu uma nova ruptura com a situação anterior”.

Por interesses próprios, a obra educacional de D. João VI, voltou-se para as necessidades imediatas da corte portuguesa no Brasil, na busca de tornar sua estadia mais cômoda. Neste intuito, foram abertas Academias Militares, Escolas de Direito e Medicina, a Biblioteca Real, o Jardim Botânico e a Imprensa Régia, época em que, para alguns “o Brasil foi finalmente ‘descoberto’ e a nossa História passou a ter uma complexidade maior”.

No decorrer desta etapa e, mesmo com a variação dos governantes, incluindo D. João VI, D. Pedro I e D. Pedro II, a educação brasileira, além de caminhar a passos curtos, era de baixa qualidade. A Proclamação da República foi uma conquista que através da qual também se tentou reformas em favor da educação, na busca de dar um novo rumo, mas como o autor supracitado ressalta: “a educação brasileira não sofreu um processo de evolução que pudesse ser considerado marcante ou significativo em termos de modelo”.

Com a independência do país, conquistada em 1822, algumas mudanças no cenário sócio-político e econômico começaram a tomar forma, inclusive no âmbito da política educacional. Na Constituinte de 1823, primitivamente se associou apoio universal a educação popular, abrindo discussão para a criação de universidades no Brasil, tendo sido apresentada várias propostas. A partir desta polêmica, surgiu o compromisso do Império de assegurar “instrução primária e gratuita a todos os cidadãos”, texto expresso na Constituição de 1824, aprovado logo depois pela lei de 15 de outubro de 1827, com a determinação da criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e vilarejos, no âmbito das três instâncias do Poder Público.

Ainda assim, a intenção de criar as universidades não foi concretizada, em seu lugar surgiram cursos jurídicos em São Paulo e Olinda, em 1827, enfatizando o propósito de D. João VI. Com a promulgação do Ato Adicional de 1834, através do qual as províncias tinham a possibilidade de legislar, independentemente, sobre a educação primária, a educação foi extremamente afetada. Esta ocasião possibilitou ao governo central um distanciamento do encargo de assegurar educação elementar para todos.

Esta descentralização na educação básica foi mantida pela República, situação em que se dilatava ainda mais a separação entre as elites do país e as camadas sociais populares.

No delineamento histórico, decorrem as grandes guerras, quando, na década de 1920, como reflexo do cenário econômico-cultural e político que se delineou na época, após a Primeira Grande Guerra, o Brasil começou a rever seus princípios. Como em todos os setores, o setor educacional passou por debates e integrou o movimento de renovação social, alcançando inúmeras conquistas.

Com estas conquistas, podia-se ver melhores horizontes para o Brasil, porém, a educação, ainda não era prioridade. Isto considerado tomando como parâmetro as colônias espanholas, pois nestas, já se podia contar com algumas universidades, como a Universidade de São Domingos, fundada em 1538 e a do México e a de Lima com origens no ano de 1551. No caso do Brasil, mesmo tendo sido experimentadas tentativas no Rio de Janeiro em 1920, seguida de Minas Gerais em 1927, Porto Alegre em 1934, o primeiro projeto de universidade considerado consistente só surgiu em São Paulo, em 1934, a qual deu início a uma trajetória cultural e científica sem precedentes.

A educação passou a ser destacada com avanços significativos com a Constituição promulgada após a Revolução de 1930. Porém, em 1937, com o autoritarismo do Estado Novo, a educação sofreu um grande retrocesso. Sendo retomados, muitos dos ideais, apenas após a queda do Estado Novo, em 1945, quando foi emplacado o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 4.024), enviado ao Congresso Nacional em 1948 e, finalmente aprovado em 1961.

Com a queda do Estado Novo e, antes que avizinhasse um novo período autoritário, até a Revolução de 1964, o sistema educacional brasileiro alcançou prosperidade. Neste intervalo de tempo surgiu a atual Fundação CAPES, que é a Coordenação do Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior, no ano de 1951, a instalação do Conselho Federal de Educação, em 1961, campanhas e movimentos de alfabetização de adultos, além da expansão do ensino primário e superior.

A Constituição de 1988, promulgada sob extenso movimento na busca da redemocratização do país, no que tange a todos os setores sociais, procurou introduzir inovações e compromissos do poder junto à sociedade, também, na educação, com destaque para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo. O que até hoje vem sendo buscado.

### **2.2.2. A Educação Hoje**

A educação formou diversos conceitos que a torna difícil de definir, tendo sofrido alterações ao longo dos tempos. Como se pode entendê-la mais facilmente é focando-a como um processo.

No decorrer da história o aprendizado era desenvolvido através da demonstração dos fatos, o que chamava a atenção dos alunos, despertando o interesse.

Atualmente, este não é mais o método satisfatório. O conceito anterior tornou-se incapaz de lidar com as constantes mudanças que a sociedade se depara. De um lado, com o aumento imensurável do uso da informação, isto em acompanhamento ao desenvolvimento global e, do outro lado, pessoas sedentas de informação, torna-se praticamente inviável se encontrar um método de ensino capaz de transmitir os fatos com uma componente prática, chegando-se ao atual estado de ensino teórico e rígido, de maneira que se alimente ambos os lados.

Tentativas de mudanças e melhoramentos na educação são incessantes. Até os dias de hoje muito tem se revolido no planejamento educacional, mas a educação continua a ter as mesmas características impostas, e isto em todos os países do mundo.

Na concepção tradicional de Educação, o aluno chega à escola inocente, cabendo à escola plantar um conjunto de conhecimentos factuais e habilidades intelectuais, sendo necessário se testar periodicamente a aquisição destes conhecimentos através de provas e exames. Por meio destes testes, as habilidades intelectuais avaliadas e mais valorizadas são a lingüística, que envolve a capacidade de ler, compreender e escrever textos, e a lógica-matemática, no que se refere à capacidade de processar informação quantitativa. Deste modo, o aluno atravessa um percurso, em que etapa após etapa, de um modo previamente estabelecido lhe são despejados conhecimentos que tem de assimilar com o objetivo de passar para a próxima fase.

Observando este método de ensino, é necessário se entender que a educação escolar não se reduz às rotinas de sala de aula, ela se viabiliza pela ação articulada entre todos os agentes educativos - docentes, técnicos, funcionários e de apoio que atuam na escola.

Entendendo a educação como prioridade, e como um todo integrado, de maneira que, o que ocorre num determinado nível repercute nos demais, tanto no que se refere aos aspectos quantitativos como qualitativos e, por tantos outros motivos, a escola deve ser um espaço privilegiado, rico em recursos que promovam a aprendizagem e a criação de cidadãos.

No que tange à configuração atual do sistema educacional brasileiro, ele apresenta a seguinte estrutura: Educação Básica e Educação Superior. Como o foco principal deste trabalho são as escolas e creches, enfatizamos a Educação Básica, que é composta pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Dois são os principais documentos norteadores da Educação Básica: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e o Plano Nacional de Educação - PNE, Lei nº 10.172/2001, regidos, naturalmente, pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em seus artigos 21 e 22, a Educação Básica busca assegurar a todos os brasileiros a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes os meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Como parte da Educação Básica, a “educação infantil, primeira etapa da educação básica tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. A educação infantil será oferecida em: creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos de idade” (LDB art. 29 e 30).

O uso deste serviço não é obrigatório, mas um direito da criança. A criança não está obrigada a frequentar uma instituição de educação infantil, mas sempre que sua família deseje ou necessite, o Poder Público tem o dever de atendê-la.

Quanto ao Ensino Fundamental, a LDB em seu Art.5º afirma que "o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo".

Já o Art. 32 afirma que "o ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição

de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social." (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006).

No Ensino Médio, entre as suas finalidades específicas inclui-se “a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando”, a serem desenvolvidas por um conjunto de conhecimentos, que destacará a educação tecnológica básica, a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes, o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura, a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania, entre outros.

Num processo educativo centrado no sujeito, o ensino deve abranger todas as dimensões da vida, que sejam culturais, sociais, intelectuais, familiares, entre tantas outras, possibilitando o desenvolvimento pleno das potencialidades do educando.

### **2.3. Merenda Escolar**

No Brasil, o auxílio alimentar nas escolas foi uma iniciativa voluntária da comunidade, por meio da união de contribuintes que colaboravam com a “Caixa Escolar”, hoje conhecida como Associação de Pais e Mestres, que é uma entidade jurídica de direito privado, criada com a finalidade de colaborar para o aperfeiçoamento do processo educacional, para a assistência ao escolar e para a integração escola-comunidade, tendo como principal função atuar, em conjunto com o Conselho de Escola, na gestão da unidade escolar, participando das decisões relativas à organização e funcionamento escolar nos aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros, auxiliando em tudo o que se refere ao pleno desenvolvimento do aluno na escola e na comunidade.

A “sopa escolar” fundou a forma de suplementação alimentar; as famílias preparavam em suas residências e levavam para as escolas. Não havia preocupação com o estado nutricional da criança, o que acarretou em uma desnutrição generalizada, falha identificada apenas na década de 30. A intenção da ajuda através da sopa era apenas a de minimizar a fome das crianças que chegavam à escola sem ter se alimentado.

Em 1940 com a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que atendia a funcionários em empresas de grande e de menor porte, no Rio de Janeiro, este serviço se estendeu às escolas dos filhos dos operários. O cardápio era composto de leite, frutas e pão.

No Estado de São Paulo, em 1947, através do Programa de Merenda Escolar (PME), um grupo de nutricionistas preocupados com a situação alimentar nas escolas desenvolveu atividades de educação alimentar, despertando o interesse das autoridades ligadas ao ensino, iniciativa que recebeu o apoio através de doações orçamentárias investidas na merenda das escolas.

Com o auxílio de programas de ajuda alimentar implantados pela ONU/FAO/UNICEF, na busca de os países capitalistas liberarem excedentes de produção, nas décadas de 50 e 60, o Brasil foi contemplado com doações de leite em pó desnatado. Estes donativos eram encaminhados para os Estados do Nordeste, e posteriormente foi estendido ao resto do país.

O programa foi tomando-se essencial e era necessário um melhor gerenciamento e distribuição dos recursos nas regiões cobertas pelo programa e, para atender às regiões ainda não alcançadas e bastante carentes. Para tanto, em 1954 foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), sendo no ano seguinte, substituída pela Campanha de Merenda Escolar (CME), órgão subordinado ao Ministério da Educação e Cultura, ano em que foi feita a primeira edição da “Cartilha da Merenda Escolar”, elemento essencial para a luta contra a fome e a subnutrição no país.

No ano seguinte este órgão se estendeu e, através do Decreto Federal nº. 37.106 foi instituída a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com atribuições voltadas para o incentivo da merenda escolar, a melhoria do valor nutritivo e a promoção de medidas para a aquisição de produtos ricos em proteínas e vitaminas.

Em 1966, a CNME passou a denominar-se Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), alcançando também aos estudantes dos cursos supletivos, parte do curso secundário e dos pré-escolares. Porém, em 1972, o governo passa a assumir, quase na totalidade, os custos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), pois a ajuda externa foi extinta.

Para dar apoio e estruturar melhor o serviço, nesse momento, o governo criou o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, com o objetivo de estabelecer diretrizes para a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, consolidadas, no I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN I.

Após o PRONAN I, no ano de 1976, com objetivo de proporcionar suplementação alimentar aos estudantes do 1º grau e aos pré-escolares do ensino público, foi aprovado o PRONAN II, englobando também o PNAE.

Muitos anos depois, a CNAE, transformou-se no Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE), com a finalidade de assegurar os instrumentos e condições de assistência ao estudante. O INAE, hoje fundação (FNAE), entidade de caráter normativo, atua de forma descentralizada, responsável pela programação, financiamento e avaliação dos programas de apoio ao estudante.

Criada em 1983 e extinta em 1997, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), ainda em 1990, incluiu a elevação dos níveis alimentares e nutricionais dos estudantes, como sendo mais um dos objetivos do PNAE, visando à melhoria do rendimento e redução da evasão escolar.

A partir da extinção da FAE, suas atribuições se reverteram como compromisso do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Em março de 2000 o FNDE publicou a Resolução nº 07, que detalhou as características do cardápio e destacou a necessidade de os produtos industrializados obedecerem aos Padrões de Identidade e Qualidade - PIQs estabelecidos pelos Ministérios da Saúde e da Agricultura, enfatizando a qualidade da merenda no ensino público.

Em 2001, a Medida Provisória 2178-36 estabelece critério para o repasse de recursos financeiros para a execução do PNAE, dando continuidade em 2003, com a Resolução nº 35, com o processo de repasse de recursos financeiros, só que, neste ano, incluiu os alunos das creches.

No ano de 2004, a Resolução nº 38 estabeleceu critérios para a execução do PNAE, através da qual foram detalhadas: as formas de transferência legal de recursos financeiros do governo federal aos órgãos responsáveis pela aquisição de alimentos; as normas para os participantes do PNAE e as formas de gestão; além do cardápio da alimentação escolar, de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a obrigação de ser elaborado por nutricionista habilitado, que assume a responsabilidade técnica do programa, sendo acompanhado pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

A partir desta resolução, o cardápio das escolas públicas de todo o Brasil deverá ser programado de modo a suprir, no mínimo 15% das necessidades nutricionais diárias dos alunos matriculados em creche, pré-escola e ensino fundamental e, no mínimo 30% das necessidades nutricionais diárias dos alunos das escolas indígenas, durante sua permanência em sala de aula.

Cumprindo com as atribuições constitucionais da Administração Pública, todas as escolas públicas do Brasil devem se submeter à legislação federal, que exige que o cardápio atenda às necessidades energéticas dos estudantes. Levando-se em consideração o fato de que, para muitas



famílias de baixa renda, a merenda escolar é a única refeição definida e balanceada que a criança pode contar durante o dia.

Mesmo com tamanha relevância dos programas de merenda escolar, no caso do PNAE, seus resultados são de difícil fiscalização pela grande extensão territorial de nosso país, o que vem sendo amenizado com iniciativas regionais, na tentativa de melhorar a qualidade nutricional e o sabor da merenda escolar, tornando-a mais flexível com o uso de fontes regionais de alimentos, buscando maior aceitação por parte das crianças, sem aumento no custo, e, ainda, estimulando a produção local.

Para estimular esta prática, o Governo Federal instituiu o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar com o objetivo de destacar os prefeitos que realizam gestões criativas e responsáveis do PNAE para que sirvam de modelos a outras prefeituras, de forma que os recursos da alimentação escolar sejam efetivamente gastos em merenda de qualidade e em quantidade suficientes para os alunos do sistema público de ensino.

#### **2.4. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

A concretização de programas de merenda escolar que atendam à necessidade da comunidade deve promover efetiva desburocratização e descentralização da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira. Estrategicamente as unidades escolares devem contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial dos programas de merenda que a própria legislação impõe.

Com este intuito, o programa estudado no presente trabalho é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conhecido como Merenda Escolar, implantado em 1955, garante transferência de recursos financeiros de caráter suplementar, do Governo Federal, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal de 88, quando coloca que o dever do Estado com a educação é efetivado mediante a garantia de “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” e “atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”.

A partir desta garantia constitucional, os beneficiários da merenda escolar abrangem os alunos da educação infantil (creches e pré-escolas) e do ensino fundamental, inclusive das escolas indígenas, das áreas remanescentes de quilombos e os alunos da educação especial, matriculados

em escolas públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União, bem como alunos de escolas filantrópicas.

O objetivo primordial do PNAE é aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar, na busca de atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Para atender aos objetivos do programa quanto à oferta de merenda escolar calcula-se, por aluno de creches públicas e filantrópicas e por estudante do ensino fundamental e da pré-escola, um valor de R\$ 0,22. O cálculo é diferenciado para os alunos das escolas indígenas e para as localizadas em comunidades quilombolas, para os quais o valor atribuído é de R\$ 0,44 por aluno.

O repasse é feito pelo Governo Federal diretamente aos Estados e Municípios em dez parcelas mensais, para a cobertura de 20 dias letivos, às entidades executoras, em contas correntes específicas abertas pelo FNDE, no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal ou em outra instituição financeira oficial, inclusive de caráter regional.

O montante dos recursos financeiros a ser repassado será calculado com base no número de alunos devidamente matriculados no ensino pré-escolar e fundamental em escolas municipais e qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, utilizando-se para esse fim os dados oficiais de matrículas obtidos no censo escolar relativo ao ano anterior ao do atendimento.

As entidades executoras (Estados, Distrito Federal e Municípios) têm autonomia para administrar o dinheiro repassado pela União e compete a elas a complementação financeira para a melhoria do cardápio escolar, conforme estabelece a Constituição Federal de 88. A soma desses recursos destina-se à compra de alimentos pelas Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Como prerrogativa para participar do programa, isto sendo comum a todos os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é preciso que a aplicação dos recursos seja feita exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios; que se institua um Conselho de Alimentação Escolar (CAE), como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento; que se faça prestação de contas dos recursos recebidos; e que se cumpra as normas estabelecidas pelo FNDE na aplicação dos recursos.

Observando bem estas normas, a entidade executora não pode gastar os recursos do programa com qualquer tipo de gênero alimentício. Deverá adquirir os alimentos definidos nos

cardápios do programa de alimentação escolar, que são de responsabilidade da entidade executora, elaborados por nutricionistas capacitados, com a participação do CAE e respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semi-elaborados e aos naturais.

O programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos CAEs, pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e pelo Ministério Público (MP).

Através de tais órgãos, é possível acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNAE; acompanhar e monitorar a aquisição dos produtos para o PNAE, zelando pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, até o recebimento da refeição pelos escolares; receber e analisar a prestação de contas do PNAE, dando os pareceres respectivos; orientar sobre o armazenamento dos gêneros alimentícios em depósitos da entidade executora e/ou escolas; comunicar à entidade executora a ocorrência de irregularidades em relação aos gêneros alimentícios; divulgar, em locais públicos o montante dos recursos financeiros do PNAE transferidos à entidade executora; acompanhar a elaboração dos cardápios, opinando sobre sua adequação à realidade local; acompanhar a execução físico-financeira do programa, zelando pela sua melhor aplicabilidade; entre tantas outras atribuições legais que competem a tais órgãos.

## **CAPÍTULO 3**

### ***METODOLOGIA***

### **3. METODOLOGIA**

A metodologia deste trabalho, no que se refere aos objetivos, se caracteriza como uma pesquisa de caráter exploratório, com o desígnio de aprimorar as idéias e buscar maiores informações sobre o assunto pertinente (RODRIGUES, 2006, P. 90), visto que há pouco conhecimento abordado sobre esta temática (BEUREN, 2003, P. 80). Ainda quanto aos objetivos, a presente pesquisa também é considerada como uma pesquisa descritiva, pois ela busca descrever características de um determinado serviço, em que os fatos observados, registrados, analisados e interpretados, não sofreram nenhuma interferência (RODRIGUES, 2006, p. 90), sendo eles utilizados como referência para o entendimento e confronto com a estruturação teórica aqui desenvolvida.

Quanto à abordagem, esta pesquisa é classificada como quantitativa, pois seu objetivo maior é descobrir quantas pessoas de uma determinada população compartilham uma característica ou um grupo de características. Ela foi projetada com a intenção de garantir a precisão dos dados, de forma que as quantidades sejam confiáveis, evitando-se distorções de análise e interpretação, possibilitando uma margem de segurança quanto às inferências feitas (BEUREN, 2003, P. 93).

Para o alcance, análise e interpretação dos dados obtidos na pesquisa de campo não se utilizou instrumentos estatísticos complexos em sua essência, apenas uma de suas técnica mais simples, como a porcentagem, através do lançamento dos dados em programa de computador capaz de quantificá-los e reportá-los a gráficos de fácil compreensão, porém o objetivo principal deste trabalho é o de abordar o problema a partir desses procedimentos, utilizando-se dos mesmos apenas como acessórios (RODRIGUES, 2006, P. 89 - 90), com foco no atendimento aos objetivos propostos e perseguindo-se um foco construtivo para aferição de resultados que podem ser revertidos para a sociedade como contribuição na solução de problemas aplicados que venham a existir.

Entendendo o método de pesquisa quantitativo considera-se que a análise dos resultados encontrados e dos cruzamentos entre as diversas informações coletadas foram capazes de produzir informações qualitativas, possibilitando tirar diversas conclusões.

Seguindo um processo construtivo de aquisição e estruturação de informações, após a revisão bibliográfica e o levantamento teórico, seguiu-se a seleção da amostra das diretoras e diretores das escolas do Município de Campina Grande - PB, em caráter aleatório.

Na segunda etapa, foram coletadas informações, através de formulário, aplicado diretamente com as diretoras e diretores, tanto das escolas das regiões urbanas como das rurais, e que lidam diretamente com a Diretoria de Apoio às Escolas da Secretaria de Educação de Campina Grande-PB, setor que gerencia o PNAE, o qual é formado por um quadro funcional composto por um diretor de apoio às escolas, uma gerente de apoio ao estudante, uma pessoa responsável pelas prestações de contas, uma pessoa responsável pelos conselhos escolares, outras duas pessoas responsáveis pelas correções das prestações de contas e quatro pessoas responsáveis pela entrega de alimentos e materiais diversos de necessidade das escolas, todos atuando com direcionamento às exigências do PNAE dentre outras funções que lhes competem.

Diante do exposto, os aspectos operacionais da pesquisa podem ser discriminados da seguinte maneira:

### **3.1. Universo e Amostra**

O universo da pesquisa teve como ponto de partida o levantamento do número de escolas e creches do Município de Campina Grande-PB, das quais se tem a soma de 124 escolas, sendo 87 urbanas e 37 rurais e 24 creches, delas 22 urbanas e 2 rurais. Destas escolas e creches, o número de diretoras/diretores é de 97 e adjuntos são 47 o que resulta em um número de 144 diretoras/diretores. Observa-se a divergência no número de escolas e diretores pois esta relação depende do número de alunos de que cada escola é composta.

A amostra foi caracterizada como probabilística aleatória, uma amostra independente em que todos os membros da população tiveram a mesma chance de serem selecionados, além disto, foi assegurado que não existissem vícios sistemáticos na amostra, através de uma seleção aleatória dos membros da população (SHIMAKURA, 2004).

Uma fatia representativa de 24 % caracterizou a amostra da presente pesquisa, visto que o número de diretoras/diretores pertencentes ao universo era consideravelmente extenso.

### **3.2. Sujeitos**

Os sujeitos da pesquisa foram as diretoras e diretores das escolas e creches do Município de Campina Grande-Pb, tanto da região urbana como da rural, sem critério de escolha, tendo sido entrevistados em reuniões e na medida em que se encontrasse na Secretaria.

### **3.3. Coleta dos Dados**

Quanto à obtenção de informações, no primeiro momento, foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica, através de documentos secundários para o embasamento teórico. Para o levantamento dos dados no campo foram utilizados formulários no intuito de medir o grau de satisfação das diretoras/diretores quanto à eficiência nos serviços prestados pela Diretoria que gerencia o PNAE na Secretaria de Educação de Campina Grande-PB.

A coleta de dados foi estruturada na forma utilizada em trabalhos científicos, nos quais a pesquisa tem como fundamento teórico a literatura pertinente ao tema proposto, para alimentar o instrumento utilizado na pesquisa de campo. Discriminadamente, divide-se da seguinte maneira:

- Pesquisa bibliográfica: através da leitura de livros, revistas especializadas, jornais, projetos e pesquisas relacionados ao tema, *sites* específicos, entre outros, permitindo a estruturação da fundamentação teórica, e contextualização da realidade em estudo;
- Pesquisa de campo: através da utilização de um formulário, adaptado à proposta de Moraes (2007) e aos objetivos mencionados do trabalho, através do qual foram coletados os dados provenientes das fontes primárias.

### **3.4. Definição das Variáveis**

As variáveis pertinentes à pesquisa referiram-se ao grau de eficiência da Diretoria responsável pelo PNAE da Secretaria de Educação de Campina Grande-PB e à satisfação das diretoras/diretores quanto ao resultado dos serviços prestados pela mesma.

### **3.5. Instrumento de Coleta de Dados e Período de Realização da Pesquisa**

O instrumento de coleta de dados utilizado na pesquisa tratou-se de um formulário, adaptado à proposta dos indicadores possíveis de eficiência na Administração Pública apresentada por Moraes (2007), compreendendo os aspectos estruturais e diretivos deste trabalho e com o objetivo de colher informações e conhecer a realidade local.

Este formulário formado por perguntas fechadas e categorias de respostas fixas foi apresentado ao entrevistado, com as questões pertinentes ao objetivo desta pesquisa, para que ele

pudesse avaliar o nível de satisfação que ele sente quanto aos serviços prestados pela Diretoria responsável pelo PNAE na Secretaria Municipal de Educação em Campina Grande-PB e, assim, manifestar sua avaliação, assinalando uma das respostas apresentadas, que compreendiam desde o grau do extremo mais favorável ao extremo menos favorável à Administração.

Não se considerou necessária a identificação dos respondentes, inclusive porque estamos vivendo em pleno ano eleitoral e, por se tratar de cargos públicos, poder-se-ia comprometer a imagem do respondente, sua estabilidade no cargo em que ocupa e a integridade de suas respostas.

No que se refere ao período de realização da pesquisa de campo, esta foi realizada em um intervalo de tempo de 2 dias, no dia 31 de Julho e no dia 01 de Agosto de 2008. Tendo se concretizado nestes dois momentos pois encontrou-se a oportunidade de aplicar os formulários junto às diretoras e diretores ao final de duas reuniões que aconteceram nestes dias.

### **3.6. Tratamento e Análise dos Dados**

Os dados foram tratados, inicialmente quantitativamente, visto que esta foi uma característica principal deste trabalho. Para isto, não foram utilizados instrumentos estatísticos complexos em sua essência, apenas a porcentagem, como ferramenta para que os dados fossem quantificados. Para a tabulação e classificação dos valores foi utilizada a planilha do Microsoft Excel. Após análise, conforme os objetivos do trabalho, os dados foram apresentados em tabelas e gráficos auxiliares, proporcionando uma melhor visualização e compreensão.

A partir dos resultados encontrados e tendo valores numéricos reais em mãos, foi possível se tomar conclusões qualitativas, em função do que se pretendia conhecer acerca da eficiência dos serviços prestados pela Diretoria que gerencia o PNAE em Campina Grande-PB.



## **CAPÍTULO 4**

### ***APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS***

#### 4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

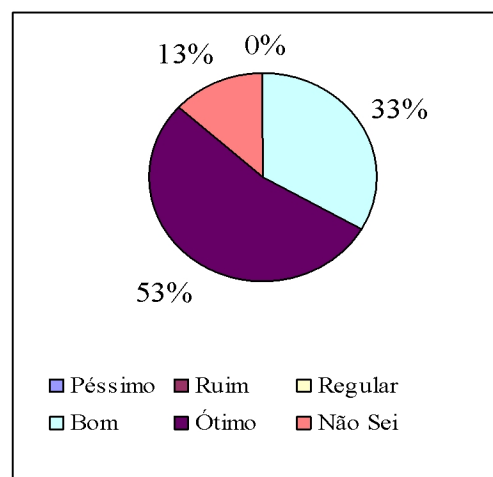
Para a operacionalização da pesquisa, a intenção da entrevista foi explicada previamente aos entrevistados, de maneira que estes pudessem responder com foco no objetivo real de sua aplicação e com a maior franqueza possível. Diante das respostas encontradas e com o uso de programa de computador como auxílio à apresentação dos resultados, obedecendo a seqüência do instrumento de pesquisa utilizado, ou seja, a seqüência das questões levantadas aos entrevistados e os aspectos relevantes consoantes com os objetivos previamente estabelecidos, são apresentados a seguir.

##### 4.1. Qual o acesso que você tem à Diretoria de Apoio às Escolas?

Para introduzir o entrevistado ao raciocínio proposto pelo formulário de questões, inicialmente, buscou-se averiguar junto aos mesmos qual a abertura da Diretoria de Apoio às Escolas frente às diretoras e diretores que a procuram. Verificou-se que grande parte dos sujeitos considera ótimo o acesso à Diretoria, representando 53% dos entrevistados, outros consideram como bom, sendo estes 33% dos entrevistados e, ainda os que não souberam responder ou se abstiveram na resposta, o que representa 13% da amostra. As demais respostas não foram mencionadas.

**Tabela 01 e Gráfico 01:**

Qual o acesso que você tem à Diretoria de Apoio às Escolas?		
Respostas	Nº	%
Péssimo	0	0%
Ruim	0	0%
Regular	0	0%
Bom	10	33%
Ótimo	16	53%
Não Sei	4	13%
Total	30	100%



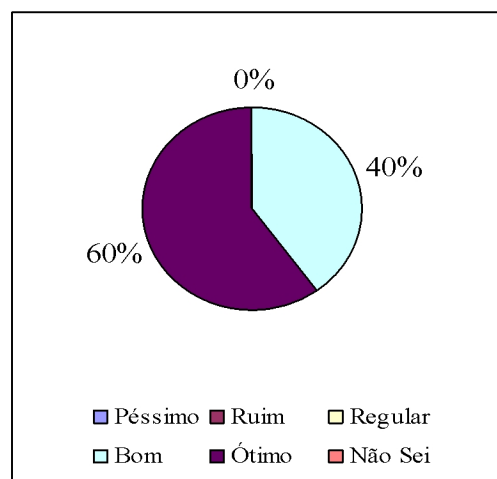
Fonte: Pesquisa de Campo

#### 4.2. Qual o grau de presteza dos funcionários do setor?

Os entrevistados foram questionados acerca da prontidão dos funcionários do setor. As respostas apontaram 60% como ótimo e 40% como bom, não havendo outro tipo de resposta.

**Tabela 02 e Gráfico 02:**

Qual o grau de presteza dos funcionários do setor?		
Respostas	Nº	%
Péssimo	0	0%
Ruim	0	0%
Regular	0	0%
Bom	12	40%
Ótimo	18	60%
Não Sei	0	0%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>



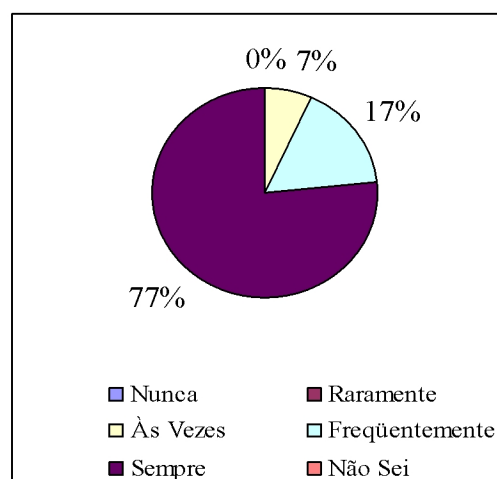
Fonte: Pesquisa de Campo

#### 4.3. Os funcionários têm sempre respostas às suas perguntas?

Quanto à frequência das respostas dos funcionários, os números são os seguintes:

**Tabela 03 e Gráfico 03:**

Os funcionários têm sempre respostas às suas perguntas?		
Respostas	Nº	%
Nunca	0	0%
Raramente	0	0%
Às Vezes	2	7%
Freqüentemente	5	17%
Sempre	23	77%
Não Sei	0	0%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>



Fonte: Pesquisa de Campo

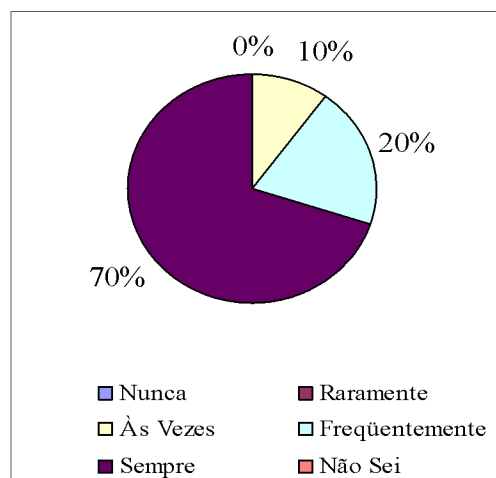
#### 4.4. Há critérios legais e morais de atuação dos funcionários?

A credibilidade dos funcionários foi medida e as respostas são: 70% sempre atuam dentro de critérios legais e morais, 20% atuam frequentemente e apenas 10% agem assim às vezes.

**Tabela 04 e Gráfico 04:**

Há critérios legais e morais de atuação dos funcionários?		
Respostas	Nº	%
Nunca	0	0%
Raramente	0	0%
Às Vezes	3	10%
Freqüentemente	6	20%
Sempre	21	70%
Não Sei	0	0%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa de Campo



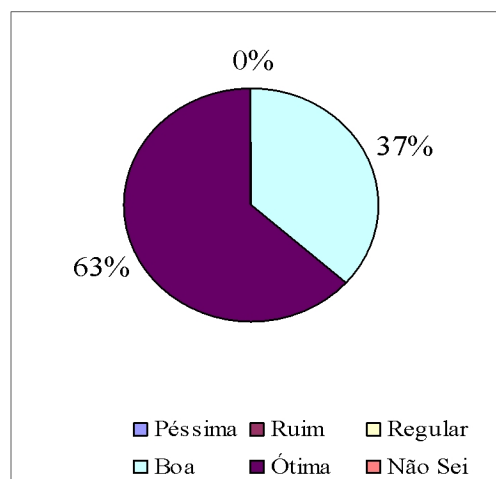
#### 4.5. Como você avalia a freqüência dos funcionários do setor?

A freqüência dos funcionários no ambiente de trabalho reflete os seguintes números:

**Tabela 05 e Gráfico 05:**

Como você avalia a freqüência dos funcionários do setor?		
Respostas	Nº	%
Péssima	0	0%
Ruim	0	0%
Regular	0	0%
Boa	11	37%
Ótima	19	63%
Não Sei	0	0%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa de Campo

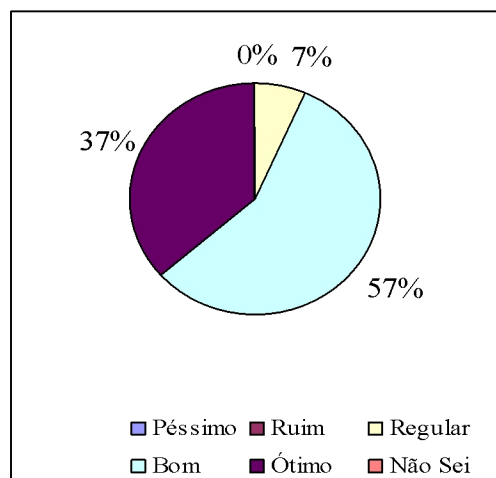


#### 4.6. Quando você solicita informação que nível de resposta você recebe?

A qualidade das respostas dos funcionários foi quantificada da seguinte maneira:

**Tabela 06 e Gráfico 06:**

Quando você solicita informação que nível de resposta você recebe?		
Respostas	Nº	%
Péssimo	0	0%
Ruim	0	0%
Regular	2	7%
Bom	17	57%
Ótimo	11	37%
Não Sei	0	0%
Total	30	100%



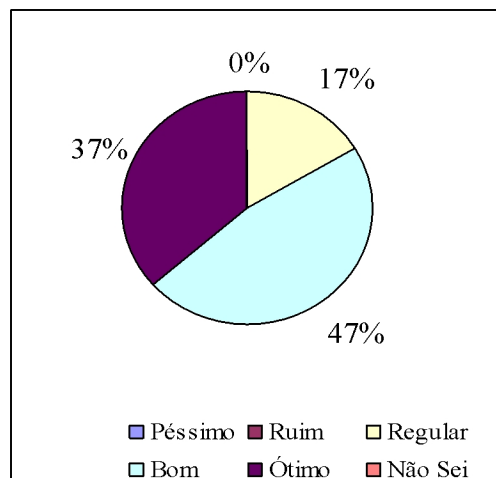
Fonte: Pesquisa de Campo

#### 4.7. Como você considera o tempo de resposta às suas questões?

Em se tratando do tempo em que as respostas são prestadas, 37% dos entrevistados declararam que é ótimo, 47% que é bom e 17% que é regular, sem outras variações de respostas.

**Tabela 07 e Gráfico 07:**

Como você considera o tempo de resposta às suas questões?		
Respostas	Nº	%
Péssimo	0	0%
Ruim	0	0%
Regular	5	17%
Bom	14	47%
Ótimo	11	37%
Não Sei	0	0%
Total	30	100%



Fonte: Pesquisa de Campo

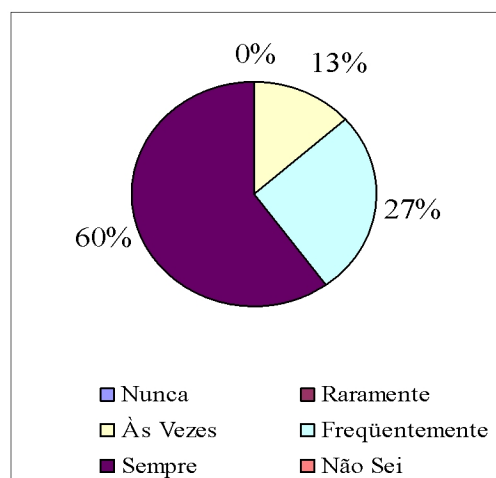
#### 4.8. Em que medida os documentos de que você precisa estão disponíveis?

Os entrevistados consideraram a disponibilidade dos documentos de que eles precisam, suas respostas se refletem nos seguintes números:

**Tabela 08 e Gráfico 08:**

Em que medida os documentos de que você precisa estão disponíveis?		
Respostas	Nº	%
Nunca	0	0%
Raramente	0	0%
Às Vezes	4	13%
Freqüentemente	8	27%
Sempre	18	60%
Não Sei	0	0%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa de Campo



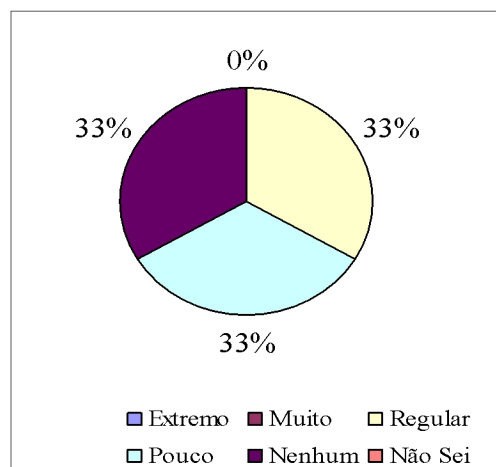
#### 4.9. Qual o nível de burocracia do setor?

O nível de burocracia do setor foi medido com os seguintes números:

**Tabela 09 e Gráfico 09:**

Qual o nível de burocracia do setor?		
Respostas	Nº	%
Extremo	0	0%
Muito	0	0%
Regular	10	33%
Pouco	10	33%
Nenhum	10	33%
Não Sei	0	0%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa de Campo



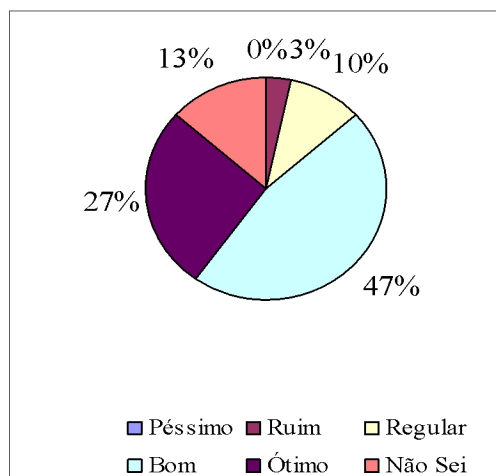
#### 4.10. Em que grau os recursos (humanos/materiais/financeiros) são utilizados?

Os recursos do setor são utilizados em nível ótimo para 27% dos entrevistados, em nível bom para 47%, regular para 10%, ruim para 3% e não souberam 13% dos entrevistados.

**Tabela 10 e Gráfico 10:**

Em que grau os recursos (humanos/materiais/financeiros) são utilizados?		
Respostas	Nº	%
Péssimo	0	0%
Ruim	1	3%
Regular	3	10%
Bom	14	47%
Ótimo	8	27%
Não Sei	4	13%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa de Campo



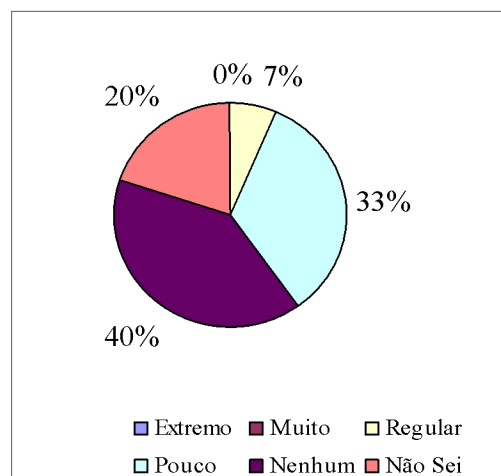
#### 4.11. Qual a medida dos desperdícios?

As considerações acerca da medida dos desperdícios do setor foram as seguintes:

**Tabela 11 e Gráfico 11:**

Qual a medida dos desperdícios?		
Respostas	Nº	%
Extremo	0	0%
Muito	0	0%
Regular	2	7%
Pouco	10	33%
Nenhum	12	40%
Não Sei	6	20%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa de Campo



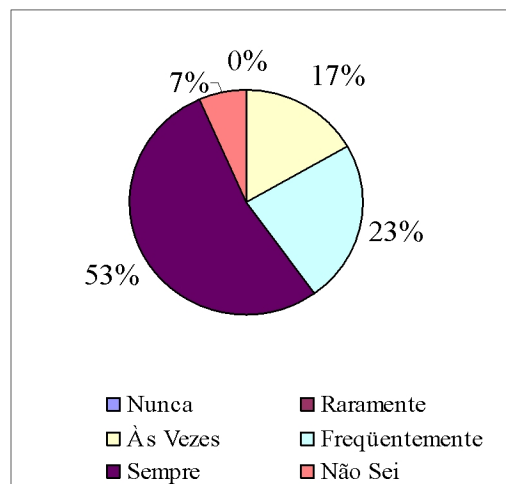
#### 4.12. As decisões do setor são racionais e buscam diminuir custos?

A racionalidade e a diminuição dos custos foram bem classificadas pela maioria dos entrevistados, os quais apresentaram os números da seguinte tabela e respectivo gráfico:

**Tabela 12 e Gráfico 12:**

As decisões do setor são racionais e buscam diminuir custos?		
Respostas	Nº	%
Nunca	0	0%
Raramente	0	0%
Às Vezes	5	17%
Freqüentemente	7	23%
Sempre	16	53%
Não Sei	2	7%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa de Campo



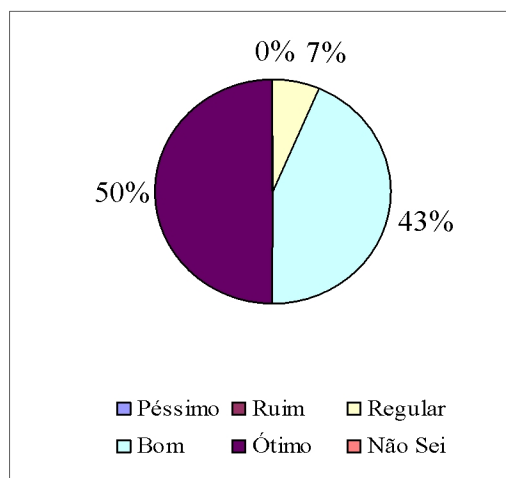
#### 4.13. Qual o nível do atendimento prestado pelo setor?

As respostas dos entrevistados consideraram apenas três níveis no atendimento do setor:

**Tabela 13 e Gráfico 13:**

Qual o nível do atendimento prestado pelo setor?		
Respostas	Nº	%
Péssimo	0	0%
Ruim	0	0%
Regular	2	7%
Bom	13	43%
Ótimo	15	50%
Não Sei	0	0%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa de Campo





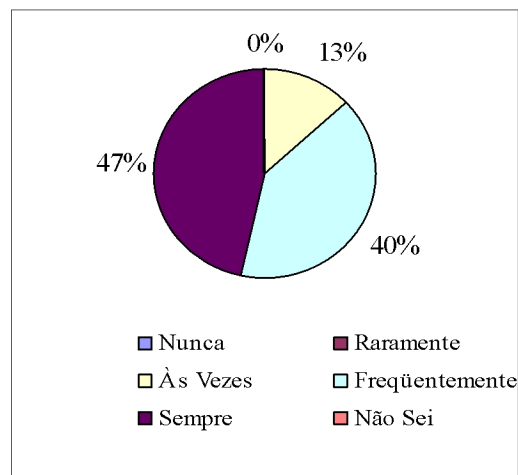
#### 4.14. Em que grau o atendimento prestado atende às suas necessidades?

Para 47% dos entrevistados o atendimento prestado atende sempre às suas necessidades, atende freqüentemente a 40% deles e atende às vezes a 13% dos mesmos, sem mais respostas.

**Tabela 14 e Gráfico 14:**

Em que grau o atendimento prestado atende às suas necessidades?		
Respostas	Nº	%
Nunca	0	0%
Raramente	0	0%
Às Vezes	4	13%
Freqüentemente	12	40%
Sempre	14	47%
Não Sei	0	0%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa de Campo



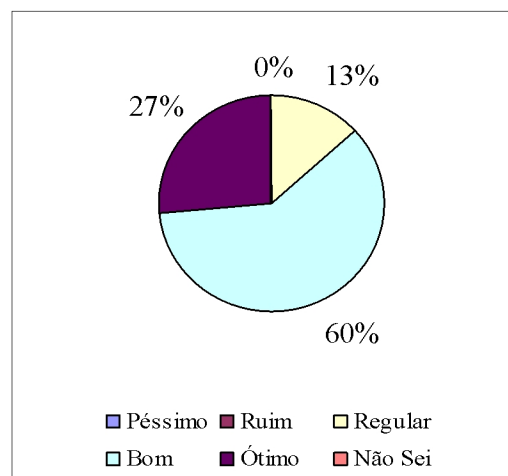
#### 4.15. Qual o nível de qualidade do setor?

Numericamente o nível de qualidade do setor foi medido apresentando estas respostas:

**Tabela 15 e Gráfico 15:**

Qual o nível de qualidade do setor?		
Respostas	Nº	%
Péssimo	0	0%
Ruim	0	0%
Regular	4	13%
Bom	18	60%
Ótimo	8	27%
Não Sei	0	0%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa de Campo



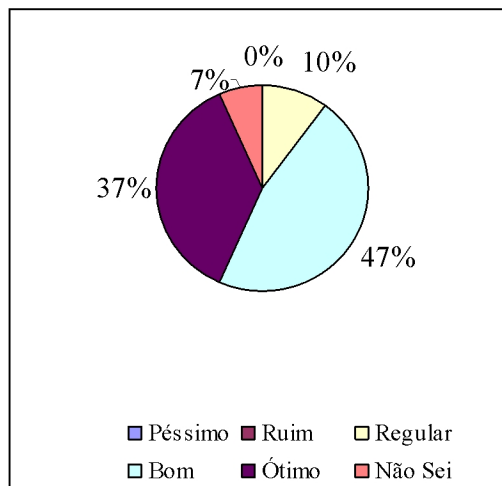
#### 4.16. Em que grau a gestão é participativa?

Para as diretoras e diretores entrevistados, a gestão é participativa na seguinte medida:

**Tabela 16 e Gráfico 16:**

Em que grau a gestão é participativa?		
Respostas	Nº	%
Péssimo	0	0%
Ruim	0	0%
Regular	3	10%
Bom	14	47%
Ótimo	11	37%
Não Sei	2	7%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa de Campo



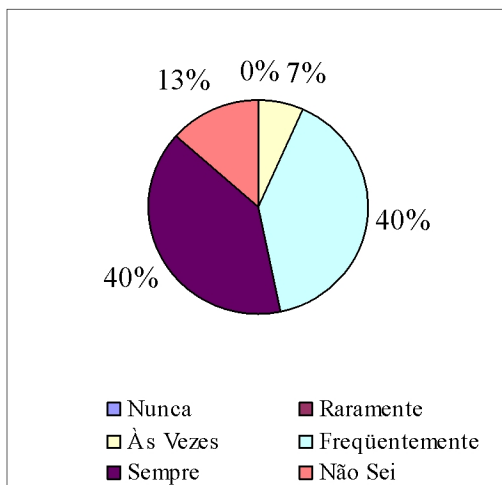
#### 4.17. Em que nível os serviços estão ao alcance da população?

Na visão de 40% dos entrevistados, os serviços prestados pelo setor à população estão sempre e freqüentemente ao alcance da mesma, 7% consideram às vezes e 13% não souberam.

**Tabela 17 e Gráfico 17:**

Em que nível os serviços estão ao alcance da população?		
Respostas	Nº	%
Nunca	0	0%
Raramente	0	0%
Às Vezes	2	7%
Freqüentemente	12	40%
Sempre	12	40%
Não Sei	4	13%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa de Campo

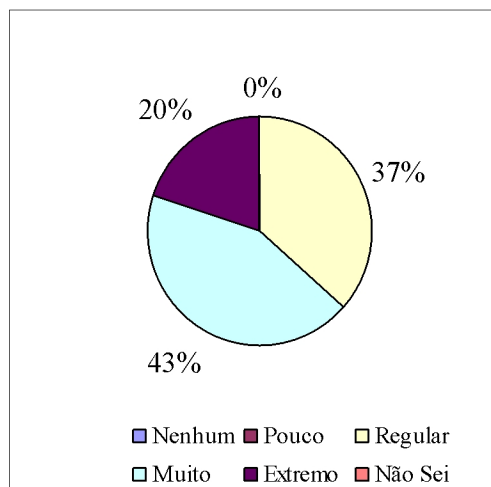


#### 4.18. Qual o nível dos benefícios do serviço prestado pelo setor?

O nível dos benefícios prestados pelo setor revela os números que seguem na tabela:

**Tabela 18 e Gráfico 18:**

Qual o nível dos benefícios do serviço prestado pelo setor?		
Respostas	Nº	%
Nenhum	0	0%
Pouco	0	0%
Regular	11	37%
Muito	13	43%
Extremo	6	20%
Não Sei	0	0%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>



Fonte: Pesquisa de Campo

#### 4.19. Que notas você atribuiu à Diretoria de Apoio às Escolas quanto à (ao):

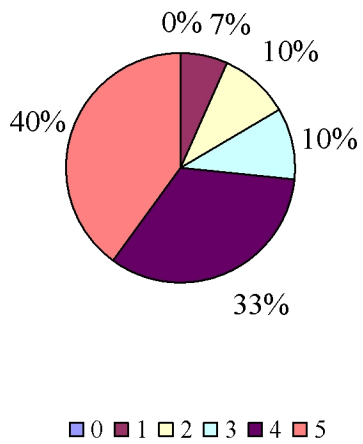
Os entrevistados atribuíram as seguintes notas quanto a celeridade, a perfeição, a coordenação, a técnica, o controle, a imparcialidade, a transparência e a eficácia:

**Tabela 19 e Gráficos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26:**

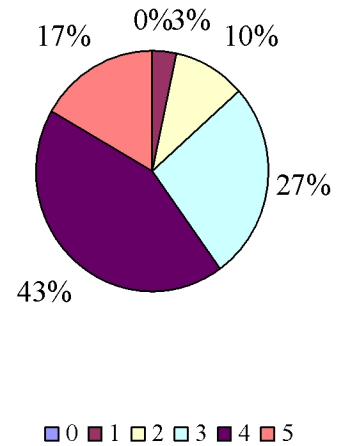
Respostas	Celeridade		Perfeição		Coordenação		Técnica		Controle		Imparcialidade		Transparência		Eficácia	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
0	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
1	1	3%	1	3%	2	7%	1	3%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
2	3	10%	3	10%	3	10%	3	10%	2	7%	3	10%	2	7%	1	3%
3	3	10%	8	27%	3	10%	8	27%	3	10%	5	17%	4	13%	8	27%
4	11	37%	13	43%	10	33%	13	43%	13	43%	10	33%	8	27%	10	33%
5	12	40%	5	17%	12	40%	5	17%	12	40%	12	40%	16	53%	11	37%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa de Campo

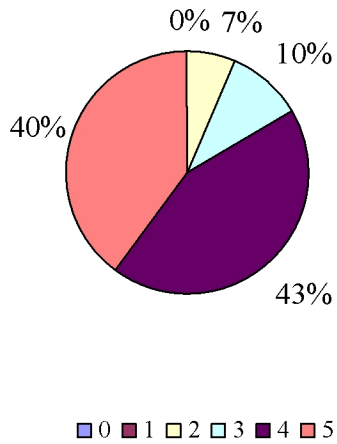
### 19) Coordenação



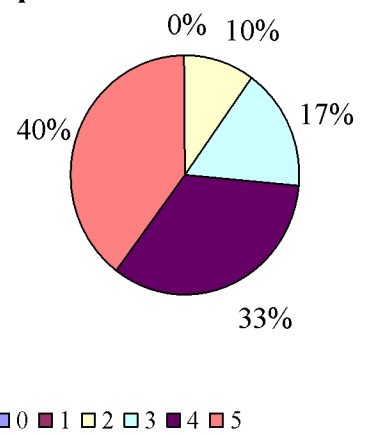
### 20) Técnica



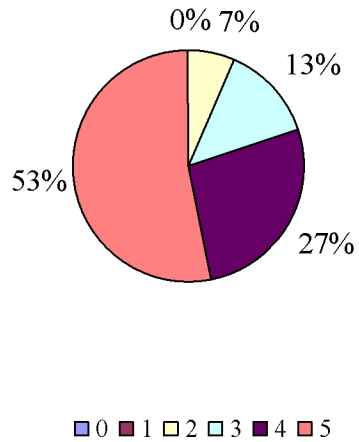
### 21) Controle



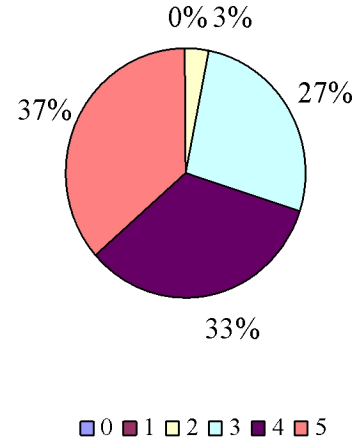
### 22) Imparcialidade



### 23) Transparência



### 24) Eficácia



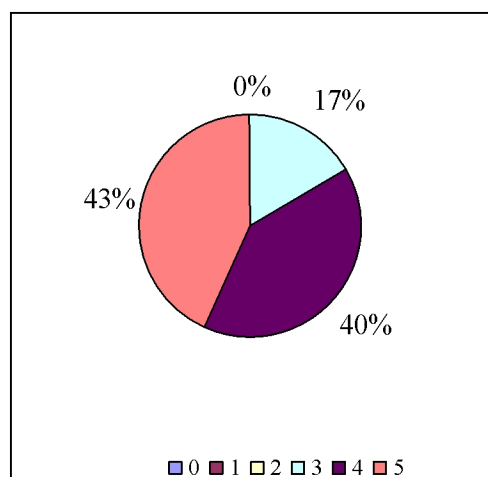
#### 4.20. Que nota você atribuiria ao setor como um todo?

Para concluir a avaliação da satisfação das diretoras e diretores que lidam diretamente com a Diretoria de Apoio às Escolas da Secretaria de Educação de Campina Grande-Pb, como último questionamento foi proposto que os entrevistados mencionassem uma nota que classificasse o setor como um todo. Conclusivamente e como os números abaixo demonstram, 43% dos entrevistados consideraram a nota máxima que é 5, 40% consideraram 4, e 17% consideraram 3 que é a classificação intermediária, não havendo nenhuma outra resposta divergente destas.

**Tabela 20 e Gráfico 25:**

Que nota você atribuiria ao setor como um todo?		
Respostas	Nº	%
0	0	0%
1	0	0%
2	0	0%
3	5	17%
4	12	40%
5	13	43%
Total	30	100%

Fonte: Pesquisa de Campo



#### 4.21. Grau de Eficiência

Em conformidade com os objetivos do presente trabalho, no sentido de medir o grau de eficiência do setor em estudo, as questões foram quantificadas e sua totalidade multiplicada por suas respectivas pontuações. Tomando como base a proposta de Moraes (2007), neste estudo atribuiu-se as pontuações respectivas aos níveis de respostas, dentro dos parâmetros apresentados pelo autor, ou seja, de 1 para o extremo menos favorável à Administração e de 5 para o extremo mais favorável, pontuando com 0 as respostas classificadas como “Não Sei” e com níveis de neutralidade.

Os valores conclusivos são apresentados a seguir:

**Tabela 21:**

<b>Grau de Eficiência</b>			
<b>Categorias de Respostas</b>	<b>Total de Respostas</b>	<b>Multiplicadores</b>	<b>Pontos</b>
Não Sei / 0	22	0	0
Péssimo (a) / Nunca / Extremo / Nenhum / 1	3	1	3
Ruim / Raramente / Muito / Pouco / 2	15	2	30
Regular / Às Vezes / 3	98	3	294
Bom (a) / Frequentemente / Muito / 4	282	4	1128
Ótimo (a) / Sempre / Nenhum / Extremo / 5	330	5	1650
<b>Total de Pontos</b>			<b>3105</b>
<b>Média de Pontos</b>		<b>3105 / 25* =</b>	<b>124,2</b>
<b>Grau de Eficiência Verificado</b>		<b>124,2 / 30** =</b>	<b>4,14</b>

\* Número de itens verificados

\*\* Número de questionários aplicados

A partir dos valores da tabela acima e com referência ao que Moraes (2007) propôs em seu estudo, conclui-se que o grau de eficiência da Diretoria de Apoio às Escolas no que compete ao gerenciamento do PNAE é de 4,14, considerado como Bom, de acordo com os intervalos de parâmetros para a classificação do resultado final propostos pelo autor.

## **CAPÍTULO 5**

### ***ANÁLISE E CONCLUSÃO***

## 5. ANÁLISE E CONCLUSÃO

As mudanças econômicas, sociais e culturais demandaram uma séria adaptação dos governos para que estes acompanhassem e suprissem as necessidades da sociedade e, em cumprimento aos ditames legais. O processo de desenvolvimento do país foi galgado por inúmeros desafios, em todos os setores, o que marcou épocas distintas. Destes setores a educação merece verdadeira atenção, visto que esta é a base para o desenvolvimento social e político de um país.

O processo histórico que abrange a evolução das sociedades, as formas de poder, os cenários econômicos, os avanços nas formas de educar e todos os fatores que estão incluídos neste processo, inclusive a oferta de merenda nas escolas, impõem ao poder público uma atuação verdadeiramente satisfatória, condizente com o que a lei determina e, acima de tudo, com a expectativa dos contribuintes.

Em oposição ao setor privado em que se busca única e exclusivamente o lucro, o setor público deve estar estruturado para funcionar eficientemente. A prestação de serviço público exige uma estrutura adequada e profissionais preparados para atender aos anseios de toda a população.

Com a concretização da pesquisa e diante dos resultados alcançados e apresentados, pode-se considerar mais precisamente o grau de eficiência da Diretoria de Apoio às Escolas, setor responsável pelo PNAE na Secretaria de Educação de Campina Grande-Pb, o qual está classificado com nota 4,11, considerado como Bom, de acordo com os critérios teóricos estudados.

Discriminadamente, os resultados analisados demonstram que os responsáveis pelo PNAE atuam satisfatoriamente diante das expectativas das diretoras e diretores que necessitam dos seus serviços. Isto concluído após a tabulação dos dados quantitativos e interpretados qualitativamente. Como a análise minuciosa que faremos a seguir.

O acesso que as diretoras e diretores têm à Diretoria é considerado ótimo em sua maioria, o que caracteriza a facilidade que os mesmos têm de ter contato com os funcionários do setor, fazendo-se entender que não há barreiras nem privações no contato direto com os mesmos.

No que se refere à presteza dos funcionários, a conclusão que se toma é a de que estes atendem com muita presteza a grande maioria dos entrevistados que procuram o setor, de maneira



que a forma de atender preenche as expectativas e necessidades das diretoras e diretores das escolas e creches do Município, isto associado a fatores como: profissionalismo, educação, respeito, prazer, etc.

As respostas às perguntas levantadas pelos entrevistados no setor em foco são, em verdadeira maioria, esclarecidas com sucesso, representando o quanto os funcionários são informados e têm os conhecimentos necessários para desenvolver o programa e atender ao público.

Além de atuarem acessivelmente, com presteza e esclarecidamente, os funcionários do setor desenvolvem suas atividades seguindo critérios legais e morais que não desvirtuam suas imagens, nem a imagem do órgão.

No que tange à frequência dos funcionários no dia-a-dia do órgão, estes são considerados como assíduos e sempre presentes tanto no setor como nos ambientes e reuniões constantes, inclusive com visitas às escolas e creches que as diretoras e diretores representam, isto marcado em eventos, quando suas presenças são solicitadas, a depender da necessidade e ainda, esporadicamente, para que se possa verificar em loco o desenvolvimento, na prática, do PNAE nas escolas do Município.

Quanto às respostas dadas pelos funcionários aos entrevistados, estes as classificaram como boa, enfatizando o nível de qualificação dos funcionários, dentro das regras do programa e a maneira sistemática como eles repassam as informações necessárias às diretoras e diretores.

Ainda quanto às respostas dadas pelos funcionários, os entrevistados consideraram seu tempo de retorno bom, pois atuam com agilidade e no cumprimento de prazos pré-determinados.

Em seguida observou-se que na medida da necessidade de cada diretora ou diretor, os documentos são colocados à verdadeira disposição, para que o trabalho de ambos seja desenvolvido de maneira rápida e sem burocracia, sendo este outro fator determinante da eficiência do setor, pois o mesmo não foi considerado como um gargalo na atuação dos que necessitam dos serviços prestados pela Diretoria, ou seja, a burocracia do setor é considerada em nível aceitável.

Em se tratando dos recursos humanos/materiais/financeiros que são utilizados pela Diretoria e disponibilizados às diretoras e diretores, os mesmos consideraram em nível bom. Mesmo apesar de os recursos serem escassos, os que existem estão disponíveis, evidentemente com certo controle. O que nos leva à próxima questão que traz a conclusão de que este controle é

feito na busca de reduzir custos e desperdícios, isto verificado em todos os recursos do setor e na estrutura como um todo.

O nível de atendimento prestado pelo setor vem a convergir para todas as conclusões que foram tomadas até então, de que a qualidade na prestação do serviço é buscada e preservada, na tentativa de atender integralmente às necessidades dos respondentes, o que tem alcançado resultados positivos, de acordo com as respostas dadas pelos mesmos.

Para enfatizar a percepção das diretoras e diretores, a questão específica referente ao nível de qualidade do setor demonstrou, na quantidade de suas respostas que sua qualidade é boa e satisfaz a maioria dos respondentes.

Do total de entrevistados, a maioria assumiu que há um bom nível de participação na gestão do programa, ou seja, pelo fato de a Diretoria ser acessível, a participação de todos é considerada, caracterizando a democracia do mesmo.

Colocando-se no lugar das crianças e dos seus familiares, ou seja, da população como um todo, usuária do serviço, os entrevistados reconheceram que os serviços prestados pela Diretoria são alcançados em nível de sempre e freqüentemente.

Mais especificamente o setor foi avaliado por notas que pertenciam a um intervalo de 0 a 5, nos mais variados fatores. O primeiro fator foi a coordenação do setor como um todo, tendo sido esta avaliada em nota máxima. Em seguida questionou-se sobre a técnica de atuação e desenvolvimento das atividades da alçada do setor, caracterizando-se em nível 4, assim como o controle de tudo o que se passa no setor, como terceiro fator avaliado. Outro item consideravelmente positivo foi a imparcialidade do setor, ficando este, também, com nota máxima, assim como a transparência e a eficácia.

A partir destes fatores, considerados teoricamente como determinantes da eficiência de um setor, neste caso em estudo, com as quantidades das respostas apresentadas e os níveis que as mesmas representam, refletiram um bom desempenho no que concerne aos mesmos.

Dentro dos objetivos propostos neste trabalho, acredita-se, tenham sido alcançados, uma vez que se procurou identificar, a partir dos indicadores possíveis de avaliação, o grau de eficiência da Diretoria de Apoio às Escolas. Além da minuciosa investigação acerca de todas estas questões e reconhecendo a boa eficiência da Diretoria, é preciso enfatizar que este trabalho não esgota o assunto e o enfoque, pois a prática da eficiência deve ser melhorada, tanto neste órgão, como deve se expandir e se efetivar nos demais órgãos e níveis de serviços públicos.

A partir dos resultados alcançados é possível monitorar, orientar e induzir o desempenho dos serviços da Diretoria e, principalmente, apoiar os processos decisórios de modo a reorientar as ações e o conseqüente rumo da mesma. Tais indicadores funcionam como ferramentas que conduzem ao comportamento desejado e devem dar aos indivíduos o direcionamento que precisam para atingir os objetivos traçados.

Dentro desse resultado, vê-se a possibilidade de que o serviço público pode e deve ser eficiente, independente de obrigação ou de imposição legal, mas principalmente porque o usuário merece receber o melhor possível.

Alcançar um aceitável grau de eficiência exige uma longa trajetória, que depende de atitudes concretas, desenvolvidas dentro de um planejamento integrado, que permita a unidade de propósitos e a continuidade de motivações e ações administrativas.

Este cenário é possível e depende do esforço de todos e de cada um. Passar da qualidade do serviço que temos para a qualidade que queremos chegar depende, fundamentalmente, de uma nova atitude e de conquistas do dia-a-dia por parte de governos, dos funcionários que fazem o serviço acontecer e, principalmente de nós cidadãos, que temos o direito de receber serviços que atendam às nossas necessidades, e ainda, o direito de cobrá-los quando não estão de acordo com o que se deve e com o que a lei determina.

Com ênfase para a eficiência na educação e para os programas de merenda escolar que dão suporte ao processo de ensino no país, pelo fato de a educação ser a base para o desenvolvimento social e político de um país, o Brasil precisa fazer dela sua prioridade número um, se quiser oferecer às novas gerações um futuro melhor e criar as condições necessárias para seu desenvolvimento social e econômico. Por isso, todos os atores da cadeia do serviço precisam estar em sintonia e, trabalhando eficientemente em favor de todos.

## ***REFERÊNCIAS***

## REFERÊNCIAS

ANASTÁCIO, J. **Administração Pública I**. Dez 2000. Disponível em: <[http://www.vemconcursos.com/opiniao/index.phtml?page\\_sub=5&page\\_id=98](http://www.vemconcursos.com/opiniao/index.phtml?page_sub=5&page_id=98)> Acesso em: 09 Jun. 2008.

\_\_\_\_\_. **Administração Pública II**. Jan 2001. Disponível em: <[http://www.vemconcursos.com/opiniao/index.phtml?page\\_sub=5&page\\_id=100](http://www.vemconcursos.com/opiniao/index.phtml?page_sub=5&page_id=100)> Acesso em: 09 Jun. 2008.

BELLO, J. L. P. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb01.htm>> Acesso em: 09 Jun. 2008.

BEUREN, I. M. **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade**. Ed. São Paulo: ATLAS, 2003.

CATÃO, A. L. **O Serviço Público no Direito Brasileiro**. Dez. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2606>> Acesso em: 10 Jun. 2008.

**Histórico Programa de Alimentação Escolar no Brasil**. Disponível em: <[http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/abastecimento/organizacao/estrutura/merenda\\_escolar/0002](http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/abastecimento/organizacao/estrutura/merenda_escolar/0002)> Acesso em: 25 Mai. 2008.

MODESTO, P. **Notas para um Debate sobre o Princípio da Eficiência**. Jul. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/Doutrina/texto.asp?id=343>> Acesso em: 27 Mai. 2008.

MORAES, E. S. **O Princípio Constitucional da Eficiência: Indicadores Possíveis**. 94f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul-RS. 2007.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. Ed. Inpetus, 2007.

RODRIGUES, A. J. **Metodologia Científica**. São Paulo: Avercamp, 2006.

SANTOS, K. E. **A Atuação Ministerial no Combate à Improbidade Administrativa**. Monografia (Trabalho de Conclusão do Curso de Direito). Universidade Federal de Campina Grande-PB. Sousa-PB. 2006.

SERESUELA, N. C. H. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3489>> Acesso em: 20 Mai. 2008.

SHIMAKURA, S. E. **Obtendo uma Amostra**. Março, 2004. Disponível em: <<http://leg.ufpr.br/~silvia/CE001/node31.html>> Acesso em: 16 Jul. 2008.

**Alimentação Escolar**. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao\\_escolar.html#funcionamento](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao_escolar.html#funcionamento)> Acesso em: 28 Mai. 2008.

***APÊNDICE***

## APÊNDICE A - Formulário de Entrevistas

- 1) Qual o acesso que você tem à Diretoria de Apoio às Escolas?  
 Pessimismo  Ruim  Regular  Bom  Ótimo  Não Sei
- 2) Qual o grau de prestação dos funcionários do setor?  
 Pessimismo  Ruim  Regular  Bom  Ótimo  Não Sei
- 3) Os funcionários têm sempre respostas às suas perguntas?  
 Nunca  Raramente  Às Vezes  Frequentemente  Sempre  Não Sei
- 4) Há critérios legais e morais de atuação dos funcionários?  
 Nunca  Raramente  Às Vezes  Frequentemente  Sempre  Não Sei
- 5) Como você avalia a frequência dos funcionários do setor?  
 Pessima  Ruim  Regular  Boa  Ótima  Não Sei
- 6) Quando você solicita informação que nível de resposta você recebe?  
 Pessimismo  Ruim  Regular  Bom  Ótimo  Não Sei
- 7) Como você considera o tempo de resposta às suas questões?  
 Pessimismo  Ruim  Regular  Bom  Ótimo  Não Sei
- 8) Em que medida os documentos de que você precisa estão disponíveis?  
 Nunca  Raramente  Às Vezes  Frequentemente  Sempre  Não Sei
- 9) Qual o nível de burocracia do setor?  
 Extremo  Muito  Regular  Pouco  Nenhum  Não Sei
- 10) Em que grau os recursos (humanos/materiais/financeiros) são utilizados?  
 Pessimismo  Ruim  Regular  Bom  Ótimo  Não Sei
- 11) Qual a medida dos desperdícios?  
 Extremo  Muito  Regular  Pouco  Nenhum  Não Sei
- 12) As decisões do setor são racionais e buscam diminuir custos?  
 Nunca  Raramente  Às Vezes  Frequentemente  Sempre  Não Sei
- 13) Qual o nível do atendimento prestado pelo setor?  
 Pessimismo  Ruim  Regular  Bom  Ótimo  Não Sei
- 14) Em que grau o atendimento prestado atende às suas necessidades?  
 Nunca  Raramente  Às Vezes  Frequentemente  Sempre  Não Sei

- 15) Qual o nível de qualidade do setor?  
 Pessimismo  Ruim  Regular  Bom  Ótimo  Não Sei
- 16) Em que grau a gestão é participativa?  
 Pessimismo  Ruim  Regular  Bom  Ótimo  Não Sei
- 17) Em que nível os serviços estão ao alcance da população?  
 Nunca  Raramente  Às Vezes  Frequentemente  Sempre  Não Sei
- 18) Qual o nível dos benefícios do serviço prestado pelo setor?  
 Nenhum  Pouco  Regular  Muito  Extremo  Não Sei
- 19) Que notas você atribui à Diretoria de Apoio às Escolas quanto:
- a) À celeridade  0  1  2  3  4  5
- b) À perfeição  0  1  2  3  4  5
- c) À coordenação  0  1  2  3  4  5
- d) À técnica  0  1  2  3  4  5
- e) Ao controle  0  1  2  3  4  5
- f) À imparcialidade  0  1  2  3  4  5
- g) À transparência  0  1  2  3  4  5
- h) À eficácia  0  1  2  3  4  5
- 20) Que nota você atribuiria ao setor como um todo?  
 0  1  2  3  4  5



***ANEXO***

**ANEXO – Rol de Indicadores Seleccionados para Mensurar o Grau de Eficiência nos Serviços Prestados.**

<b>Nº</b>	<b>Indicador</b>	<b>Enfoque</b>
1	Possui link de acesso facilitado	Acesso via Internet
2	Apresenta mapa do site objetivo	Acesso via Internet
3	Auto-atendimento	Acesso via Internet
4	Certificação Digital de Documentos	Acesso via Internet
5	Abre possibilidade para perguntas e apresenta respostas	Acesso via Internet
6	Oferece possibilidade de contato	Acesso via Internet
7	Linha exclusiva para críticas e/ou sugestões	Acesso via Internet
8	Identificação do órgão e atendente	Acesso via Internet
9	Conhecimento do órgão pelo atendente	Acesso via Internet
10	Tratamento através de atendente	Acesso via Internet
11	Retorno de questões pendentes	Acesso via Internet
12	Atenção	Recepção
13	Educação	Recepção
14	Respeito no trato com o público	Recepção
15	Cortesia	Recepção
16	Conhecimento do órgão pelo recepcionista	Recepção
17	Encaminhamento para o setor competente	Recepção
18	Observância dos critérios de prioridade existentes	Recepção
19	Críticos de prioridade	Recepção
20	Limpeza e condições de higiene	Ambiente
21	Organização	Ambiente
22	Conforto	Ambiente
23	Aparência das instalações	Ambiente
24	Funcionalidade do ambiente	Ambiente
25	Tratamento através do atendente	Encaminhamento do Problema
26	Registro e controle do pedido	Encaminhamento do Problema
27	Informações sobre eventuais dúvidas	Encaminhamento do Problema
28	Tempo-resposta no prazo legal ou possível	Resolução do Problema
29	Qualidade da resposta	Resolução do Problema
30	Execução do serviço	Resolução do Problema
31	Local para críticas ou sugestões	Pós-prestação do serviço
32	Verificação do nível de satisfação	Pós-prestação do serviço

Fonte: Moraes (2007, P. 75 – 76).