

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 14

ISSN 1808-0758

REDE DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO: RESULTADOS DE AVALIAÇÕES

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**Rede de Equipamentos Públicos
de Alimentação e Nutrição:
resultados de avaliações**

Brasília, 2010

Presidente da República Federativa do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Márcia Helena Carvalho Lopes

Secretário Executivo
Rômulo Paes de Sousa

Secretário Executivo Adjunto
Onaur Ruano

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação
Luziele Maria de Souza Tapajós

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Crispim Moreira

Secretária Nacional de Renda de Cidadania
Lúcia Maria Modesto Pereira

Secretária Nacional de Assistência Social
Maria Luiza Amaral Rizzotti

Secretário de Articulação para Inclusão Produtiva
Ronaldo Coutinho Garcia

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. SECRETÁRIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Luziele Maria de Souza Tapajós; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO: Júnia Valéria Quiroga da Cunha; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO: Gustavo Alexandre Espindola Reis; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Caio Nakashima; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO: Monica Rodrigues.

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 14

ISSN 1808-0758

Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição: resultados de avaliações

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

© **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

O texto publicado nesta edição apresenta artigos que tratam de pesquisas de avaliação acerca da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição contratadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 14 (2010)- .
Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- .
164 p. ; 28 cm.

ISSN 1808-0758

1. Desenvolvimento social, Brasil. 2. Políticas públicas, Brasil. 3. Equipamentos públicos, alimentação e nutrição, Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

CDU 304(81)

CDD 330.981

Tiragem: 5.000 exemplares

Coordenação Editorial: Marcelo Rocha

Equipe: Carolina Freire, Tatiane Dias, Thaise Leandro, Tomás Nascimento

Diagramação: Eduardo Meneses – Quiz Design

Impressão: Gráfica Brasil

Revisão: Daniela Sherring Siqueira, Pedro Antonio Bavaresco, Thaise Leandro

Organizadores: Alexandro Rodrigues Pinto e Júnia Quiroga

Dezembro de 2010

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Esplanada dos Ministérios Bloco A, 3º andar, Sala 340
CEP: 70.054-906 Brasília DF – Telefones (61) 3433-1501
<http://www.mds.gov.br>

Fome Zero: 0800-707-2003

Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail: sagi.dfd@mds.gov.br

APRESENTAÇÃO

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) vem trabalhando na perspectiva da implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), integrando a este uma rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição composta por: restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos.

Essa rede, presente sobretudo em cidades de médio e grande porte e em regiões metropolitanas, tem como principal objetivo a promoção do acesso à alimentação adequada para a população urbana em situação de insegurança alimentar, exercendo papel importante na estruturação de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional. O MDS apoia a implantação desses equipamentos, cuja manutenção cabe aos seus parceiros: estados e municípios.

No intuito de disseminar as informações produzidas nas pesquisas e nos estudos contratados ou desenvolvidos pelo MDS, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) edita a série *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*; publicação técnico-científica com o objetivo de oferecer subsídios para o aperfeiçoamento da gestão dessas ações e a promoção do controle social, mas que por fim encerra o ciclo de avaliação e monitoramento.

Em sua décima quarta edição, a série *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate*, intitulada “Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição: resultados de avaliações”, traz os resultados de pesquisas de avaliação acerca de algumas das ações implementadas pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) e, com isso, materializa o relevante papel da avaliação e do monitoramento no âmbito governamental.

Os resultados dessas investigações nos ajudam a acertar o passo na consolidação das políticas de segurança alimentar e nutricional e da garantia de direito humano à alimentação adequada, bem como a dar transparência às ações governamentais na área social.

Este caderno busca estimular a reflexão, apontar caminhos e reafirmar o compromisso do Governo Federal de qualificar a implementação de políticas, programas, ações e serviços, com o objetivo de atingir eficiência e eficácia combinadas com equidade social.

Márcia Helena Carvalho Lopes
Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 09

2. ASPECTOS DE AVALIAÇÃO DA REDE DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (REDESAN) 11

Alexandro Rodrigues Pinto
Júnia Quiroga

3. A REDE DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (REDESAN) COMO ESTRATÉGIA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 19

Juliane Helriguel de Melo Perini
Antônio Leopoldo Nogueira Neto
Marilian Medeiros de Araújo Silva
Bruno Jansen Medeiros
Katia Francisco de Lima

4. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BANCO DE ALIMENTOS NO BRASIL 35

Luciene Burlandy
Renato Maluf
Daniela Frozi
Luiz Antônio Staub Mafra
Márcio C. dos Reis
Sílvia Zimmermann

5. INDICADORES SOCIAIS NA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA COZINHAS COMUNITÁRIAS 65

Flávia Mori Sarti
Dirce Maria Lobo Marchioni
Daniel Henrique Bandoni
Bettina Gerken Brasil
Iramaia Campos Figueiredo

6. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA COZINHAS COMUNITÁRIAS 85

Gerd Sparovek
Rodrigo Fernando Maule
Sergio Paganini Martins
Diego de Faveri Pereira Lima
Eliana Maria de Abreu e Lima Antoneli
Gilma Lucazechi Sturion
Ludwig Einstein Agurto Plata

7. IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL E AVALIAÇÃO DOS USUÁRIOS DOS RESTAURANTES POPULARES 123

Valeriano Mendes Ferreira Costa
Fernando Antonio Lourenço
Clécio da Silva Ferreira

ANEXOS 147

1. INTRODUÇÃO

A institucionalização das funções de avaliação e monitoramento como parte da gestão das políticas e dos programas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é estratégica para o aprimoramento da capacidade institucional do Ministério no seu objetivo de construir e consolidar a rede de proteção e promoção social no país.

Nesse sentido, o conjunto das cinco avaliações retratadas nesta publicação é uma pequena amostra das mais de noventa avaliações já concluídas, ou em conclusão, sob a responsabilidade contratual e de acompanhamento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) desde a sua criação em 2004.

Este *Caderno de Estudos* foi organizado de forma a oferecer ao leitor uma visão panorâmica das avaliações dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição apoiados pelo MDS – restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias.

Pinto e Quiroga, organizadores desta publicação, inauguram o conjunto de artigos apresentando uma síntese do processo avaliativo com vistas à implementação das políticas de desenvolvimento social e combate à fome, em geral, e à Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN), em particular. Na sequência, Perini et. al. apresentam a concepção e a implantação da rede de equipamentos públicos como uma estratégia de operacionalização em sistemas locais de segurança alimentar do direito humano à alimentação adequada.

O artigo de Burlandy et. al. é o primeiro – entre quatro – que detalha pontualmente os principais aspectos metodológicos e de resultados de uma das pesquisas de avaliação em análise. Os autores estabelecem um diálogo entre o processo de implantação do banco de alimentos e a concretização da segurança alimentar e nutricional no Brasil.

As cozinhas comunitárias são retratadas em dois pontos (em 2006 e 2008) por meio das pesquisas levadas a cabo pelo Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo e pela Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz. Com metodologia quanti-qualitativa e uso de instrumentos de coleta de dados similares, é possível pela leitura dos artigos de Sarti et. al. e Spavorek et. al. observar evolução da implantação das cozinhas comunitárias.

O Centro de Estudo de Opinião Pública (CESOP) da Universidade Estadual de Campinas foi a instituição responsável por realizar a pesquisa de Identificação do Perfil e Avaliação dos Usuários de Restaurantes Populares. No último artigo deste *Caderno*, são apresentados os resultados da avaliação da estrutura, focalização e desempenho dos restaurantes financiados pelo MDS e em funcionamento até 2008.

Para subsidiar a compreensão das avaliações, com aspectos pontuais a respeito de cada equipamento, foram anexadas ao *Caderno* fichas com a descrição sucinta destas, bem como a menção às avaliações sobre o tema já realizadas pela SAGI, ainda quando não representadas neste *Caderno de Estudos* com um artigo.

Boa leitura!

Luziele Tapajós
Secretária de Avaliação e Gestão da Informação

2. ASPECTOS DE AVALIAÇÃO DA REDE DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (REDESAN)

*Alexandro Rodrigues Pinto¹
Júnia Quiroga²*

Embora a fome tenha estado presente ao longo da história do Brasil e agregado em seu combate iniciativas de diferentes escopos, variando da distribuição de cestas de alimentos a grupos vulneráveis a grandes mobilizações de segmentos da sociedade como o movimento “Ação pela Cidadania e Contra a Fome”, capitaneada pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho), só recentemente a segurança alimentar e nutricional entrou na agenda governamental como um direito de cidadania.

Em 2006, com a sanção da Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, conhecida como Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), o direito humano à alimentação adequada é incorporado no ordenamento jurídico pátrio como um direito fundamental, inerente à dignidade do cidadão e condição necessária à realização dos direitos inscritos na Carta Constitucional, cabendo ao Estado a provisão dos meios para sua consecução.

No artigo terceiro da LOSAN, Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é definida como:

realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006).

Acrescente-se, ainda, que à segurança alimentar e nutricional integram-se três referências indissociáveis de seu conceito: direito humano à alimentação adequada, soberania alimentar e relação com a promoção do desenvolvimento.

O presente conceito traz em seu bojo a multidimensionalidade da segurança alimentar e nutricional, o que exige das políticas públicas que destinam a sua promoção uma abordagem muito mais complexa e de caráter multidisciplinar e interdisciplinar.

Para além do esforço de atribuir significado ao termo segurança alimentar e nutricional, a LOSAN avançou ao criar os meios para sua realização por meio de um sistema de políticas públicas que contemplasse a transversalidade do tema, o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), a quem delegou o objetivo de formular

¹ Graduado em Odontologia pela Universidade Federal do Ceará (UFCE). Mestre em Farmacologia (UFCE). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Coordenador-Geral de Avaliação da Demanda do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (DA/SAGI/MDS).

² Bacharel e licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da UFMG. Diretora do Departamento de Avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (DA/SAGI/MDS).

e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, assim como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2006).

Dada a complexidade do tema e a exigência de uma gestão social inovadora que ultrapasse a atomização e compartimentalização das políticas públicas, é necessário uma melhor compreensão dos determinantes da (in)segurança alimentar e nutricional. Para tanto, adotaremos a abordagem analítica proposta por Kepple (2010), a qual combina as quatro dimensões da segurança alimentar e nutricional (disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade) com três níveis sócio-organizacionais (fatores macroeconômicos - macro -, fatores regionais e locais - meso -, fatores domiciliares - micro) de fatores intervenientes e interdependentes.

Para a autora, os fatores domiciliares incluem a escolaridade, o perfil demográfico dos moradores, a raça/cor, a saúde dos moradores, o acesso a serviços e ações de educação alimentar e nutricional, renda disponível e a estabilidade financeira dos moradores, o tempo disponível da mãe nos domicílios com crianças, a participação em programas sociais e a rede social de apoio da família. Como fatores regionais e locais, a referida autora cita: o preço dos alimentos praticado no mercado local, o custo de outras necessidades essenciais (saúde, educação, moradia etc.), a existência na região de programas que lidem com os riscos sociais a que a família esteja submetida (perda da capacidade laboral por idade, acidentes, problemas de saúde; associados a fases da vida e fatores econômicos), racismo e qualquer forma de discriminação negativa, programas de saúde e de educação, mercado de trabalho (emprego, salário e estabilidade), a cultura alimentar, presença de saneamento básico e vigilância sanitária. Como fatores macroeconômicos que interferem na segurança alimentar da população, são elencados: o sistema político-econômico mundial e nacional, as políticas econômica, social, agrícola e ambiental e o próprio reconhecimento do direito à segurança alimentar e nutricional.

O quadro 1 descreve as principais variáveis apontadas por Kepple (2010) como determinantes da segurança alimentar e nutricional.

Quadro 1: Determinantes da segurança alimentar e nutricional

Nível	Disponibilidade	Acesso	Utilização	Estabilidade
MACRO	Políticas agrícolas – incentivos e subsídios	Apoio à agricultura familiar Geração de renda	Políticas nacionais de saneamento básico e vigilância sanitária	Mecanismos internacionais e nacionais para manter estabilidade econômica
	Competição com atividades agrícolas não alimentares	Políticas econômicas, sociais e assistenciais	Políticas de educação alimentar e nutricional	Leis trabalhistas
	Preços no mercado internacional	Preços internos	Políticas de saúde	Sustentabilidade social, econômica e ambiental de políticas
	Desastres ambientais e guerras			
MESO	Inserção na rede de distribuição de alimentos – infraestrutura de transporte	Emprego e salários Preços dos alimentos e de outras necessidades básicas	Saneamento básico e vigilância sanitária Disponibilidade de serviços de saúde	Crescimento do mercado de emprego formal Disponibilidade de creche
	Produção local	Disponibilidade e acessibilidade de programas sociais	Educação alimentar e nutricional	Variabilidade climática Flutuações de preços
MICRO	Proximidade aos pontos de venda de alimentos e abastecimento dos mesmos	Renda/ estabilidade financeira Inserção numa rede social	Saúde dos moradores Práticas de higiene	Emprego formal Seguro desemprego
	Produção para o autoconsumo	Participação em programas assistenciais	Acesso ao saneamento básico e água potável Educação alimentar e nutricional	Capacidade de armazenar alimentos Vagas em creches

Fonte: Kepple, (2010, no prelo).

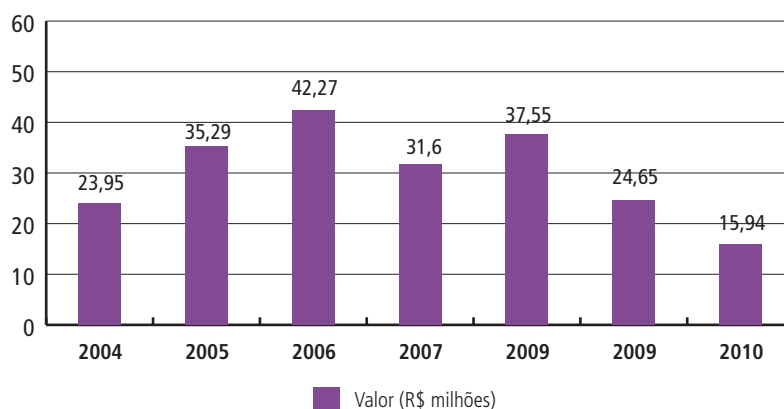
A Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN), sobre a qual versam as avaliações conduzidas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) que são objeto do presente *Caderno de Estudos*, constitui uma estratégia operacional de intervenção em diversos aspectos que integram o arcabouço descrito no quadro 1. Restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos agem diretamente no acesso a população à alimentação de qualidade nutricional e sanitária a um baixo custo, mas, ao associarem-se ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), interferem também na disponibilidade de alimentos por estimular a produção agrícola alimentar. Por outro lado, ao promover ações de educação alimentar

e nutricional, incorpora-se também a dimensão utilização como variável que pode ser influenciada pelos equipamentos.

Por se associar tanto ao mercado (doação de alimentos aos bancos de alimentos), ao Estado (financiamento da instalação e manutenção dos equipamentos) e à sociedade (doação de alimentos e controle social), a rede de equipamentos públicos pode ser considerada como uma estrutura operacional do SISAN, conforme apontam Perini et. al. no próximo artigo deste *Caderno*.

A importância e a capilaridade dessa rede pública podem ser dimensionadas pelos números de beneficiários e pelo conjunto de operações que realizam. Ao longo dos últimos sete anos, foi estruturada por meio do financiamento público federal uma rede operacional que é responsável pela produção de quase duzentas mil refeições por dia, servidas nas setenta e quatro unidades de restaurantes populares e quase quatrocentas cozinhas comunitárias, espalhadas em todo o território nacional. Os cinquenta e seis bancos de alimentos respondem por mais de mil e quinhentas toneladas de alimentos distribuídos ao mês. Entre 2004 a 2010³, R\$ 211 milhões dos recursos do orçamento da União foram investidos nesta rede de equipamentos públicos (gráfico 1).

Gráfico 1: Orçamento federal (em milhões de reais) executado com a rede de equipamentos públicos segundo o ano



Fonte: Senado Federal/SIGA Brasil

Iniciativa de tal monta e com o compromisso de em conjunto com outras ações de governo alcançar uma missão tão nobre que foi eleita como prioritária pela sociedade brasileira – a promoção da segurança alimentar e nutricional – não poderia ser desenvolvida sem a devida responsabilidade técnica do Ministério do Desenvolvi-

³ Dados de pagamentos até 26 de outubro de 2010.

mento Social e Combate à Fome (MDS) ao não apenas implementar mas também acompanhar e avaliar a sua implementação e resultados.

Dessa forma, a publicação dos resultados das pesquisas avaliativas da rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional materializada no presente *Caderno de Estudos* é um dos elementos de uma série de esforços que o MDS vem empreendendo no sentido de aprimorar seus programas, ações, serviços e benefícios por meio da oferta aos gestores dos diversos níveis de governo de informações qualificadas sobre o público-alvo, a implantação, os resultados e o impacto das políticas públicas sob sua responsabilidade.

Acrescente-se, ainda, que a publicação do presente *Caderno de Estudos* contribui na qualificação do controle social, na medida em que as informações aqui contidas constituem em insumo importante para o exercício pela sociedade do acompanhamento, fiscalização e avaliação da rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional forjada com os recursos públicos.

Para cumprir esta missão, o MDS inovou em sua estrutura organizacional ao criar uma secretaria de avaliação no mesmo nível hierárquico das demais estruturas de gestão, com autonomia e independência na realização das pesquisas, opção que une as vantagens de uma avaliação interna (conhecimento em profundidade dos técnicos sobre os objetos das avaliações) e externa (garantia da imparcialidade do avaliador e a independência das pressões sobre os resultados das avaliações), aspecto que é reforçado por meio da contratação de institutos, empresas de pesquisas e universidades para a realização dos estudos avaliativos.

Ao longo dos seus seis anos de história, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) concluiu mais de setenta avaliações cujo repertório inclui estudos com abordagem qualitativa e quantitativa, e de escopos que variam dos pequenos estudos de rápida execução até avaliações de impacto tais como a do Programa Bolsa Família (PBF), que seguiu cerca de onze mil famílias em duas rodadas (em 2004 e 2009), e perpassam as quatro áreas finalísticas do Ministério (segurança alimentar, renda de cidadania, assistência social e articulação para inclusão produtiva).

O quadro 2 apresenta o quantitativo de avaliações concluídas desde 2004 segundo o foco prioritário de cada estudo.

Quadro 2: Quantitativo de avaliações conduzidas pela SAGI/MDS segundo foco prioritário do objeto*

Segurança Alimentar	26
Renda de Cidadania	12
Assistência Social	21
Articulação para Inclusão Produtiva	3
Aspectos transversais/MDS (geral)	13
Total	75

* Nota: pesquisas concluídas entre 2004 e fevereiro de 2010.

As avaliações contempladas neste *Caderno de Estudos* incluem-se dentre as quantificadas como segurança alimentar e nutricional e, assim como as demais contratadas pela SAGI, resultam de um processo de discussão e aprimoramento que envolve as secretarias finalísticas, as instituições executoras e as instâncias de contratação, conforme descrito na figura 1.

No período transcorrido entre 2004 e 2010, fortaleceu-se o formato de contratação e, mais importante que isso, a utilização de resultados de avaliações por parte da gestão. Reconhecidamente, as avaliações ora descritas – bem como o conjunto dos estudos realizados – formam subsídio importante para a consolidação dos programas, ações e serviços do MDS.

Figura 1: Fluxo do Sistema de Avaliação e Monitoramento do MDS



Fonte: Torisu, Pereira e Quiroga (2010, no prelo).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº. 11.346 de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 de setembro de 2006.

JACCOUD, L.; HADJAB, P.; CHAIBUB, J. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte Anos da Constituição Federal**, v. 1. Brasília: IPEA, 2009. p. 175-250.

TORISU, C.; PEREIRA, F.; QUIROGA, J. **Proposta de avaliação do novo modelo de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a pessoas com deficiência**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (No prelo 2010).

KEPPLE, A. **Apoio à implementação e ao alcance de resultados da Estratégia Fome Zero**: relatório do Produto 1. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2010.

3. A REDE DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (REDESAN) COMO ESTRATÉGIA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Juliane Helriguel de Melo Perini¹
Antônio Leopoldo Nogueira Neto²
Marilian Medeiros de Araújo Silva³
Bruno Jansen Medeiros⁴
Katia Francisco de Lima⁵

INTRODUÇÃO

É recente a inclusão da temática da insegurança alimentar na agenda governamental brasileira. Decorrente de um processo histórico marcado pela exploração e discriminação, o Brasil apresenta acentuada desigualdade social, caracterizada por uma alta concentração de renda, com amplos segmentos da população excluídos do acesso a bens e serviços públicos essenciais que garantem o pleno exercício dos direitos sociais, previstos no artigo 6º da Constituição brasileira.

As políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento social exigem esforço conjunto dos diversos atores governamentais e societários no sentido de promover ações efetivas que alcancem os grupos sociais mais vulneráveis. A ideia de se instituir uma rede de políticas de proteção e promoção social tem como objetivo reduzir as desigualdades sociais, por meio da prevenção a situações de risco decorrentes da pobreza, da privação e do precário acesso aos serviços públicos, o qual coaduna-se com o objetivo fundamental do Estado brasileiro de erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é uma temática que perpassa por todas as dimensões que caracteriza o risco social e aparece associada à garantia de poder aquisitivo da população, crescimento econômico, redistribuição de renda e redução da pobreza (HIRAI, 2007). Refere-se diretamente à universalização do direito social básico de acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidades suficientes e que não comprometam o acesso a outras necessidades essenciais.

A fome é uma situação de insegurança alimentar e não decorre apenas da produção de alimentos, mas relaciona-se com o funcionamento de toda a economia e, mais amplamente, com a ação das disposições políticas e sociais que podem influenciar direta ou indiretamente no potencial das pessoas para adquirir alimentos e obter saúde e nutrição (SEN, 2002).

¹ Graduada em Odontologia pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Saúde Coletiva pela Associação Brasileira de Odontologia (ABO-DF). Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas (IPEA/FIOCRUZ). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CGEP/DESAN/SESAN/MDS).

² Bacharel em Nutrição pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição (FIOCRUZ). Especialista em Gastronomia e Segurança Alimentar pelo Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília (UnB). Coordenador-Geral de Equipamentos Públicos – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CGEP/DESAN/SESAN/MDS).

³ Bacharel em Nutrição pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Coordenadora do Programa Banco de Alimentos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CGEP/DESAN/SESAN/MDS).

⁴ Bacharel em Nutrição pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Nutrição para o *Fitness* e o Alto Rendimento – Centro Universitário de Volta Redonda. Especialista em Fisiologia do Exercício – Universidade Veiga de Almeida. Coordenador do Programa Restaurantes Populares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CGEP/DESAN/SESAN/MDS).

⁵ Bacharel em Nutrição pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Graduada em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Gestão de Negócios e Qualidade em Alimentos pelo Instituto Ponto Crítico de Ensino. Coordenadora do Programa Cozinhas Comunitárias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CGEP/DESAN/SESAN/MDS).

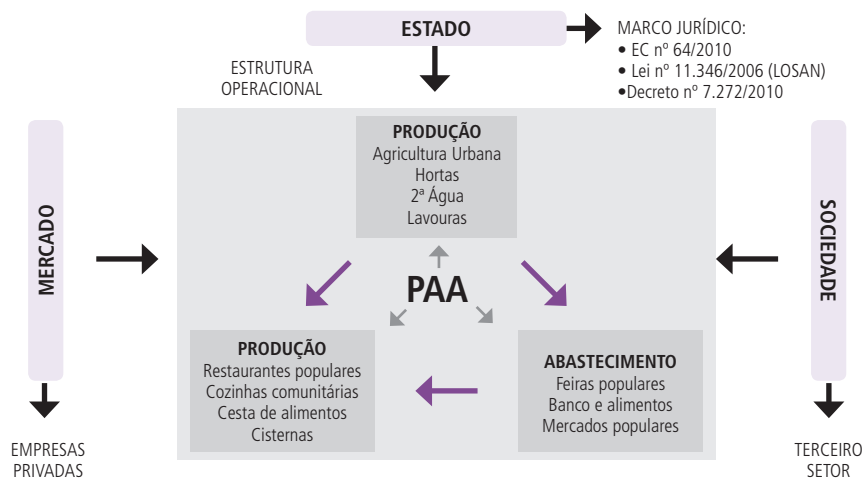
Nos últimos anos foram muitos os avanços no que diz respeito ao enfrentamento da fome no Brasil, entretanto, dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD, 2004) ainda indicam que aproximadamente 72 milhões de pessoas (40% da população brasileira) convivem com algum grau de insegurança alimentar e 14 milhões de pessoas (7,7% da população) apresentam quadro de insegurança alimentar grave, o que significa a ocorrência de fome. Nessa mesma pesquisa, observou-se que, no Brasil, assim como em outros países, o número de pessoas que estão em situação de insegurança alimentar tem relação direta com a renda domiciliar mensal *per capita*. A prevalência de insegurança alimentar grave é substancialmente maior nos domicílios com rendimentos *per capita* de até um salário mínimo. Os resultados corroboram a associação entre desigualdades econômico-sociais e disparidades existentes no estado de segurança alimentar da população.

Os dados claramente apontam para a complexidade de se construir uma política cujo objeto de intervenção apresenta variáveis interdependentes. A segurança alimentar e nutricional, segundo a Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, no seu artigo 4º, inciso I, abrange “a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda”.

A política de segurança alimentar e nutricional deve estar pautada em um conjunto de ações públicas estatais e não estatais que promovam a estruturação de sistemas descentralizados de segurança alimentar e nutricional regulados pelo Estado. A configuração desses sistemas envolve a oferta de bens e serviços por meio da reestruturação, integração e articulação dos circuitos agroalimentares locais e regionais desde a produção ao consumo de alimentos (BRASIL, 2008, p. 11). A intervenção estatal, com objetivo de regular os sistemas, pressupõe um valor social explícito da nação brasileira que é a garantia da possibilidade de todos contarem com o mínimo para satisfazer suas necessidades fundamentais, sendo uma delas o acesso à alimentação.

O Estado regulador, por meio de mecanismos e instrumentos, desencadeia ações que têm interferência direta na configuração dos sistemas descentralizados de SAN. A partir da edição de leis que fazem parte do marco jurídico, o Estado regulamenta procedimentos, critérios, competências e atribuições dos entes envolvidos em uma política setorial. Ao mesmo tempo, desencadeia ações para a implantação de uma estrutura operacional que materializa a política na realidade concreta.

Figura 1: Sistemas descentralizados de segurança alimentar e nutricional



Fonte: CGEP/DESAN/SESAN/MDS, 2010. Elaboração própria.

A figura 1 apresenta um modelo simplificado e demonstra como são estruturados os sistemas descentralizados de SAN. A Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e institui seus componentes, integra, juntamente com a Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010, e o Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010, o marco jurídico que assegura o direito humano à alimentação adequada e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). A menção expressa do direito à alimentação no artigo 6º da Constituição confere um novo patamar a essa política. Se, por um lado, garante o acesso à alimentação a toda população brasileira, por outro, impõe ao Estado a responsabilidade o dever em responder de forma efetiva a essa demanda.

A estrutura operacional do Estado, que concretiza a política de SAN, pode ser visualizada e destacada, na figura acima, pela sua interferência na produção, no abastecimento e no consumo do circuito agroalimentar. Nota-se a existência de ações cujo foco é específico e direto em cada fase do circuito, embora exerçam influência indireta, também, em outras fases. No centro do desenho aparece uma ação, de caráter transversal, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que articula e estrutura as diversas ações de SAN, buscando reconfigurar toda a lógica do circuito agroalimentar, pelo apoio ao fortalecimento da agricultura familiar e valorização das culturas alimentares regionais.

A Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN) constitui-se em uma estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e

Nutricional (SISAN) e é integrada por restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos. Sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a REDESAN insere-se como estratégia da política nacional de segurança alimentar e nutricional na promoção de sistemas descentralizados de SAN e sua atuação se dá, principalmente, no abastecimento e no consumo de alimentos do circuito agroalimentar, podendo ter atuação indireta também na produção.

Ao mesmo tempo em que o Estado intervém no circuito alimentar por meio da estruturação de sistemas descentralizados de SAN, suas ações são potencializadas e complementadas pela importante atuação da sociedade, representada pelo terceiro setor (organizações não governamentais sem fins lucrativos, associações, cooperativas, fundações, organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs, entre outros). O mercado, representado pelas empresas privadas, corresponde a um ator relevante e influente na conformação de todo esse sistema, que agrega interesses privados para fins de acumulação de lucro e, por isso, tem sua ação regulada e delimitada pelo Estado para garantia da justiça social.

A ESTRUTURA DA REDESAN

O acesso à alimentação adequada e saudável, por meio da produção e oferta de refeições gratuitas e/ou a preços acessíveis associa-se com a função precípua dos restaurantes populares e cozinhas comunitárias. Esses equipamentos públicos, além de oferecerem refeições prontas destinadas ao consumo imediato, têm potencial para interferir, também, no que diz respeito à produção de alimentos, na medida em que ampliam a demanda por gêneros alimentícios da agricultura familiar local e reforçam a adoção de hábitos alimentares saudáveis.

As técnicas que orientam o melhor aproveitamento e diminuição do desperdício com vistas na aplicação de boas práticas ambientais fazem parte do trabalho executado pelo banco de alimentos. Sua função principal interfere diretamente no abastecimento, processamento, armazenamento e distribuição dos alimentos, promovendo a interlocução tanto com parceiros do mercado quanto com o PAA, no momento em que recebe gêneros provenientes da agricultura familiar e realiza a distribuição para entidades cadastradas na assistência social e para os restaurantes populares e cozinhas comunitárias.

A promoção de ações de educação alimentar e nutricional tem grande importância sob o ponto de vista de criar capacidades de escolhas das famílias, no que se refere aos alimentos. Essa função perpassa por todos os equipamentos da REDESAN e busca valorizar a adoção de hábitos alimentares regionais saudáveis para a melhoria das condições gerais de saúde da população, além de subsidiar a melhoria das técnicas de processamento e preparo dos alimentos e refeições com vistas na segurança e no melhor aproveitamento dos alimentos (IBASE, 2008, p. 76).

Outro aspecto relevante é o reconhecimento de diferentes ações setoriais, como assistência social, educação, saúde, cultura, esporte, trabalho, agricultura, meio ambiente, entre outras, que possuem interface evidente com as funções atribuídas à REDESAN (BRASIL, 2008a, p. 11). Um esforço conjunto tem sido despendido no sentido de articular e integrar essas ações dentro dos sistemas descentralizados de SAN, como a associação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e cozinhas comunitárias, bibliotecas comunitárias, telecentros, entre outros. Assim, toda a infraestrutura da REDESAN pode ser disponibilizada não apenas para o cumprimento de sua principal função – promover a segurança alimentar –, mas para outras atribuições setoriais, permitindo maior racionalidade na utilização dos recursos públicos, uma vez que se evita a superposição de ações e promove a complementaridade dos programas.

Os restaurantes populares são equipamentos públicos de alimentação e nutrição de médio e grande porte com capacidade de produção de, no mínimo, mil refeições diárias e destinam-se ao preparo e comercialização de refeições saudáveis a preço acessível, bem como à promoção da alimentação saudável, em cidades com população superior a cem mil habitantes, devendo estar localizados, preferencialmente, em centros urbanos.

As cozinhas comunitárias, por sua vez, são equipamentos públicos de alimentação e nutrição de pequeno porte com capacidade de produção de, no mínimo, cem refeições diárias, destinadas ao preparo, à comercialização acessível ou à doação de refeições saudáveis em áreas de vulnerabilidade social. Cabe esclarecer que esses equipamentos diferem dos restaurantes populares não apenas pelo seu tamanho em termos de infraestrutura e capacidade de atendimento, mas, preponderantemente, por sua capilaridade em municípios com populações marginais e com quadro de indicadores sociais situado nos patamares mais baixos.

Os bancos de alimentos são equipamentos públicos destinados ao armazenamento e processamento estratégico de alimentos provenientes de doações oferecidas por parceiros do setor alimentício e por ações governamentais, visando à diminuição do desperdício e ao melhor aproveitamento dos alimentos que são distribuídos gratuitamente, preferencialmente, às entidades da rede de proteção e promoção social incluídas no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social, mantido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2009, p. 14).

HISTÓRICO DAS AÇÕES

A partir de 2003, o Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, iniciou o repasse de recursos financeiros aos entes federados para apoiá-los na implantação de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (BRASIL, 2008b, p. 111). A transferência de recursos justifica-se pela característica de implementação descentralizada das ações cuja execução dá-se em cooperação com os governos estaduais e locais.

De acordo com dados disponibilizados pela Coordenação-Geral de Equipamentos Públicos (CGEP, 2010), atualmente, por volta de 123 mil refeições são servidas nos 89 restaurantes populares em funcionamento, distribuídos em 65 municípios brasileiros. Outras 73 unidades encontram-se em fase de implantação, totalizando 162 unidades apoiadas em 113 municípios. De 2003 a 2008, foi apoiada a implantação de 642 unidades de cozinhas comunitárias em 22 estados, das quais 404 estão em funcionamento, servindo aproximadamente 86 mil refeições diárias.

Tabela 1: Número de equipamentos públicos em funcionamento, média de refeições servidas por dia e produtividade média por unidade por dia no Brasil, em 2010

Tipo de equipamento	Unidades	Média de refeições servidas por dia	Produtividade média (refeições/unidade/dia)
Restaurante popular	89	123 mil	1.382
Cozinha comunitária	404	86 mil	213

Fonte: CGEP/DESAN/SESAN/MDS, 2010. Elaboração própria.

Os números da tabela 1 indicam a produtividade média diária dos equipamentos públicos e demonstram que cerca de 209 mil pessoas são beneficiadas pelo acesso a refeições saudáveis. A média de refeições por unidade encontra-se dentro do esperado para cada equipamento, no entanto, a capacidade de atendimento a um número maior de pessoas como também a utilização das instalações para desenvolvimento de atividades em integração com outros programas podem ser ampliadas por meio do apoio que o MDS oferece à modernização de unidades já em funcionamento. Procura-se, assim, otimizar os benefícios nestes espaços, uma vez que outras ações setoriais poderão realizar suas atividades na infraestrutura disponível nestes equipamentos públicos.

Existem hoje, no país, 102 unidades de bancos de alimentos em 100 municípios de 19 estados, sendo que 65 unidades já se encontram em pleno funcionamento em 61 municípios. Outras 37 unidades já receberam recursos e estão em fase de implantação. Em 2009, foram distribuídas mais de 18,8 mil toneladas de alimentos, beneficiando cerca de 2.600 entidades assistenciais por mês.

Tabela 2: Número de unidades de banco de alimentos em funcionamento, número médio de entidades atendidas por mês e média do volume de alimentos distribuídos por mês no Brasil, em 2010

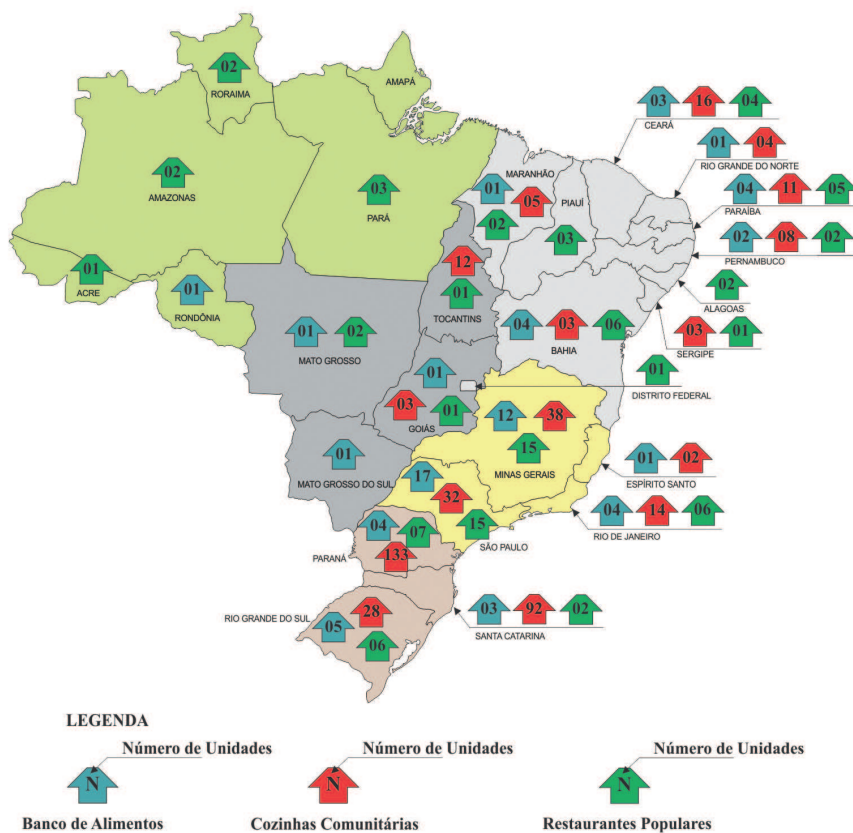
Tipo de equipamento	Unidades	Média de entidades atendidas por mês	Média do volume de alimentos distribuídos por mês (t)
Banco de alimentos	65	2.600	1.570

Fonte: CGEP/DESAN/SESAN/MDS, 2010. Elaboração própria.

Os dados apresentados na tabela 2 revelam a importância do banco de alimentos dentro de um sistema descentralizado de SAN local. Grandes quantidades de alimentos são armazenadas, processadas e distribuídas, por mês, nesse equipamento. Como mencionado anteriormente para os restaurantes populares e cozinhas comunitárias, a capacidade de atendimento dessas unidades ainda pode ser ampliada por meio de repasse de recursos para a modernização.

Se, por um lado, existe a predisposição em aumentar o número de entidades atendidas e, conseqüentemente, o número de pessoas beneficiadas, por outro, existem demandas advindas de outros programas como o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que podem utilizar a infraestrutura já instalada do banco de alimentos, sem prejuízo da sua função precípua, para execução de toda a logística de distribuição de alimentos de forma conjunta, redundando em maior economicidade e eficiência no gasto do recurso público, no sentido de que se evita a construção desnecessária de estruturas para realizar o mesmo tipo de atividade.

Figura 2: Mapa de distribuição geográfica dos equipamentos públicos da REDESAN em funcionamento no Brasil, em 2010

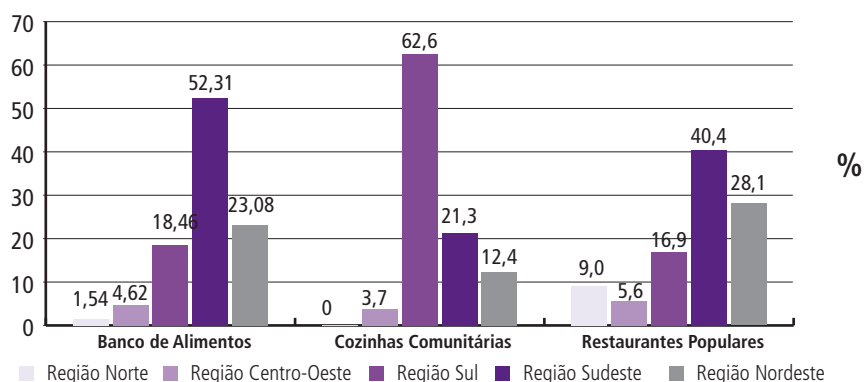


Fonte: CGEP/DESAN/SESAN/MDS, 2010. Elaboração própria.

A figura 2 apresenta o mapa da distribuição da REDESAN no território brasileiro e sua análise fornece subsídios para tomada de decisão no que se refere às estratégias de implantação de novas unidades por regiões e unidades da federação. Na região Norte, pode-se perceber que há poucos equipamentos implantados, sendo predominante o funcionamento de restaurantes populares. Políticas focalizadoras com ações direcionadas à população mais vulnerável, sem perder a dimensão do alcance de todo o território nacional, devem ser priorizadas com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e promover um desenvolvimento social e regional mais equânime.

Em situação antagônica, observam-se as regiões Sul e Sudeste, que apresentam número maior de equipamentos em funcionamento e uma melhor distribuição das três tipologias. Tal situação pode ser explicada pela maior capacidade de gestão dos governos estaduais e municipais dessas regiões. Esse melhor desempenho governamental tem resultado direto em uma melhor execução das políticas públicas, cuja capacidade técnica local, fatores de natureza econômica e experiência em políticas previamente implementadas, entre outros, são levados em consideração.

Gráfico 1: Distribuição dos equipamentos da REDESAN em funcionamento por grande região do Brasil, em 2010



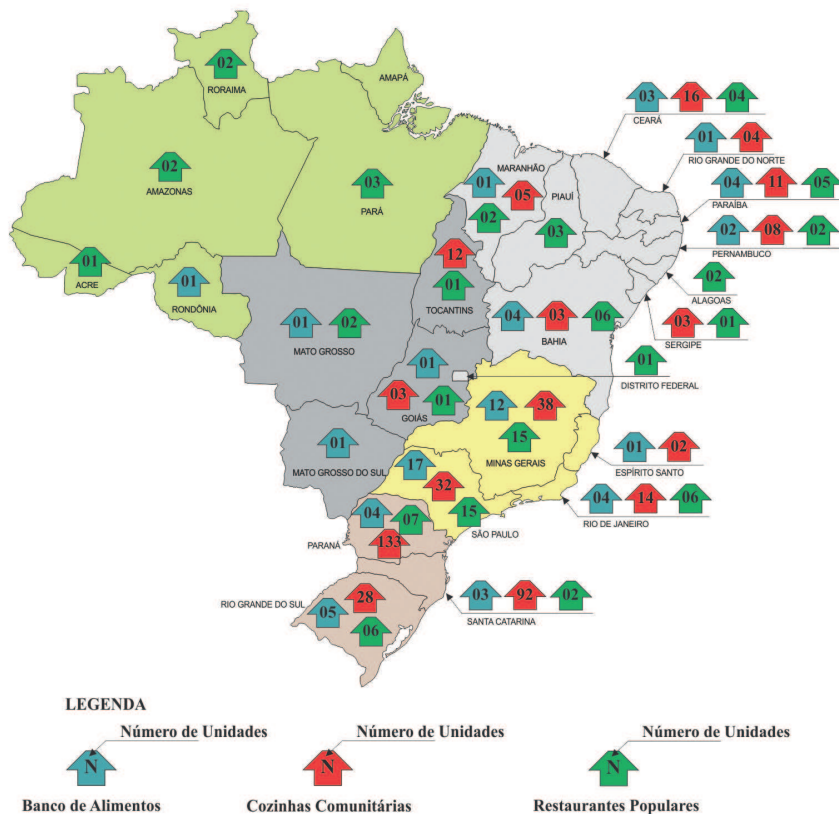
Fonte: CGEP/DESAN/SESAN/MDS, 2010. Elaboração própria.

Cabe, no entanto, avaliar a alta discrepância existente no número de cozinhas comunitárias na região Sul do país, localizadas nos estados do Paraná e Santa Catarina, em relação às outras regiões (gráfico 1). A explicação está associada à própria evolução do equipamento ao longo dos seus sete anos de execução. No início, o Governo Federal disponibilizava recursos orçamentários apenas para equipar cozinhas já existentes em escolas e entidades assistenciais. Não havia ainda a concepção de rede de equipamentos e esse tipo de atuação baseava-se numa visão unidimensional do problema com características apenas assistenciais e meramente compensatórias. Atualmente, a abordagem ao problema da fome tornou-se mais complexa e exigiu a agregação de novas funções

ao equipamento, que conseguissem responder às diversas demandas, provocando a mudança tanto no conceito quanto na forma de financiamento e elevando as cozinhas comunitárias a um patamar de relevância dentro da política de SAN.

No mapa da figura 3, observa-se a distribuição dos equipamentos públicos em implantação no território nacional, no ano de 2009. Importa dizer que o período gasto para a completa implantação e o devido funcionamento das unidades é, em média, de 24 meses. A curto e médio prazos, novas unidades serão inauguradas em todas as regiões do país, o que reforça a configuração dos sistemas descentralizados de SAN.

Figura 3: Mapa de distribuição geográfica dos equipamentos públicos da REDESAN em implantação no Brasil, em 2010



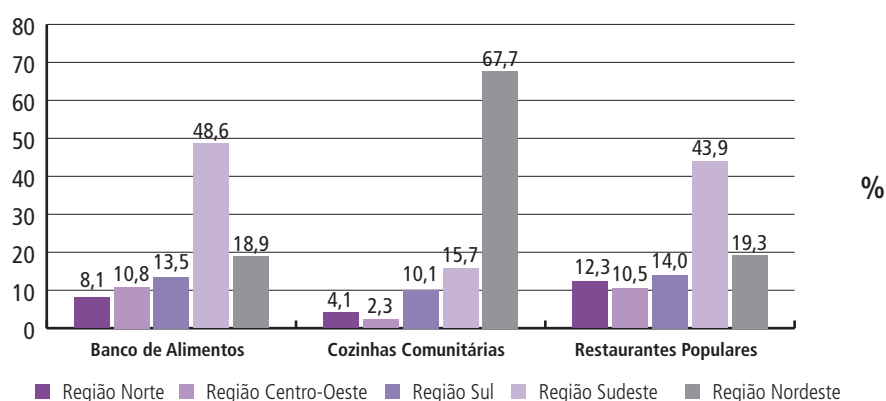
Fonte: CGEP/DESAN/SESAN/MDS, 2010. Elaboração própria.

No entanto, pode-se ainda observar a concentração maior de equipamentos públicos de alimentação e nutrição em implantação na região Sudeste em relação a outras regiões, apesar de o número de cozinhas comunitárias em implantação ter sofrido um incremento considerável na região Nordeste e corresponder a um percentual de 67,7% do total de cozinhas comunitárias em implantação no país (gráfico 2). Isso se deve ao processo seletivo realizado no ano de 2009, no qual foram definidos critérios

mais focalizadores para se alcançar pequenos municípios com indicadores em níveis mais baixos.

Outra análise pode ser considerada quando se avalia o motivo de se ter mais equipamentos em implantação localizados na região Sudeste. A explicação pode estar associada às disparidades encontradas nos governos subnacionais, no que diz respeito à condição fiscal e à habilidade administrativa, quando se trata da capacidade de gestão das políticas públicas dos entes federados. Nesse sentido, o Governo Federal tem promovido ações para facilitar o acesso desses municípios aos programas federais, dentre as quais se destacam a diminuição dos processos desnecessários, a unificação dos procedimentos de habilitação e o investimento de recursos federais voltados à gestão dos municípios com vistas em reduzir as expressivas desigualdades regionais.

Gráfico 2: Distribuição dos equipamentos da REDESAN em implantação por grande região do Brasil, em 2010



Fonte: CGEP/DESAN/SESAN/MDS, 2010. Elaboração própria.

AÇÕES PARA IMPLANTAÇÃO DA REDESAN E OPERACIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

A estratégia de implantação da REDESAN tem como princípios o disposto no artigo 8º, incisos III e IV, da Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que coloca a prerrogativa da sociedade em participar da execução, do acompanhamento, do monitoramento e controle das políticas e programas de SAN em todas as esferas de governo, como também a transparência dos programas e ações, no que se refere ao uso dos recursos públicos e privados, bem como critérios para sua concessão.

O MDS adota como instrumento para seleção dos entes federados que desejam implementar a REDESAN no âmbito de sua atuação a divulgação de editais públicos.

Esse instrumento confere maior transparência na alocação dos recursos orçamentários e, diante da restrição imposta, explicita critérios de focalização, cujo intuito é qualificar e aperfeiçoar os resultados do programa, buscando direcionar as ações àqueles indivíduos que realmente precisam da intervenção estatal. Por meio de um sistema de pontuação ponderada, no qual são inseridos diversos indicadores e análise criteriosa das propostas técnico-sociais, estados e municípios qualificam-se para o início do processo de operacionalização da REDESAN.

Cada equipamento público exige um tipo de proposta a ser desenvolvida especificamente, levando em consideração sua função primordial. O detalhamento das informações é essencial para que o ente que se propõe a receber o recurso público seja classificado dentro do número de vagas previsto pelo total de recursos orçamentários disponíveis. É requerida dos proponentes a abordagem clara e objetiva dos aspectos sociais e econômicos relacionados à área na qual será implantado o equipamento público. A apresentação de indicadores que justifiquem a relevância da intervenção para a população diretamente envolvida se faz necessária.

A questão central na análise da proposta consiste na descrição da estratégia de implantação, tanto para a etapa que envolve a construção do espaço físico e a compra de equipamentos para o devido funcionamento, quanto para a gestão dos serviços que serão oferecidos pela unidade. Considera-se o planejamento das ações, assim como a coordenação, o monitoramento e o orçamento disponibilizado como contrapartida do ente para execução do projeto. Neste momento, o objetivo principal é a análise do potencial para gestão dos programas aos quais o ente deseja se qualificar.

Os fatores condicionantes para a sustentabilidade econômica, social e ambiental exigem um aprofundamento maior dentro da proposta de trabalho. A partir deles, pode-se inferir sobre a visão multidimensional que o ente tem do resultado a ser alcançado com a implantação deste empreendimento. Questões que envolvem abastecimento dos restaurantes populares e cozinhas comunitárias com insumos necessários à produção de refeições devem ser descritas considerando a logística de compra para abastecimento da unidade, as parcerias envolvidas neste processo e a elaboração do cardápio para abastecimento dos equipamentos. Também, deve-se destacar de que forma será garantido o direcionamento do PAA como subsídio para a produção de refeições.

Um cuidado especial deve ser dado à política de preços das refeições oferecidas, tanto pelos restaurantes populares quanto pelas cozinhas comunitárias, que poderá ser diferenciada considerando as condições socioeconômicas do usuário e o alcance do público prioritário do programa. O valor da refeição a ser pago pelo usuário não deverá exceder ao custo total de produção. Os entes devem ter ciência que parte desses custos será subsidiada com recursos provenientes do orçamento público municipal ou estadual.

De igual peso, analisa-se o grau de institucionalização e articulação das ações de SAN no território onde se pretende instalar o equipamento, bem como a mobilização da sociedade para acompanhar a execução das ações propostas. Esses dois últimos indicadores são bastante pertinentes e têm relação direta com a sustentabilidade da rede. A regulamentação, na forma da lei, assegura maiores condições para que as ações estatais sejam permanentes e regulares. O controle social remete ao *accountability*, termo que exige maior responsabilização dos dirigentes em relação ao alcance dos resultados e coloca a prestação de contas do Estado à sociedade como imprescindível para eficácia das ações e mensuração do desempenho governamental, perante o atendimento das demandas do cidadão.

Os recursos disponibilizados para implantação dos equipamentos públicos são destinados, especificamente, para elaboração de projetos básicos de arquitetura e engenharia, execução de obras e instalações, aquisição de equipamentos, materiais permanentes e materiais de consumo novos. O recurso repassado corresponde a uma transferência voluntária da União e o instrumento utilizado para sua efetivação é o contrato de repasse, realizado por intermédio de uma instituição financeira oficial federal.

A gestão dos serviços oferecidos pela REDESAN envolve um conjunto de ações que devem ser planejadas e coordenadas. Uma vez implantados os equipamentos públicos, a responsabilidade da gestão é de estados e municípios, que se comprometem em garantir o atendimento qualificado ao público-alvo. Neste processo de descentralização, o MDS define os parâmetros mínimos de gestão, a fim de promover a padronização e a identidade da Rede. As diretrizes dispostas abarcam questões que visam o fortalecimento da estrutura do Estado e proíbem a transferência das atividades de gestão à iniciativa privada.

Municípios e estados não poderão eximir-se de suas responsabilidades e atribuições diante da gestão dos equipamentos públicos. Para isso, deverão dispor de uma equipe técnica multidisciplinar e de uma estrutura administrativa e financeira para exercer as atividades de planejamento, organização, abastecimento, coordenação e fiscalização dos serviços. Excepcionalmente, os entes poderão delegar a execução dos serviços operacionais e auxiliares, preferencialmente, aos empreendimentos de economia solidária ou às organizações sem fins lucrativos.

PERSPECTIVAS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do esforço de priorização da segurança alimentar na agenda governamental, mesmo com todos os avanços, o Brasil está longe do ideal de qualidade de vida almejado pela sociedade. Ainda é necessário maior aprofundamento das políticas públicas de segurança alimentar, que, em articulação com outras políticas distributivas, de promoção e inclusão social, contribuam para o desenvolvimento social da nação.

Com a inserção do direito à alimentação no rol dos direitos sociais dispostos na Constituição, a regulamentação da REDESAN se faz necessária e urgente, para que se garanta a continuidade das ações que têm sido implementadas ao longo dos anos. O marco legal determinará a existência dessa rede operacional independentemente da alternância de governo. A implantação dos equipamentos públicos e serviços de alimentação e nutrição apresentam capacidade de interferir na realidade local mudando o panorama de insegurança alimentar existente.

A cooperação dos estados e municípios, principais atores no processo de descentralização da política, confere a capilaridade necessária para que essa política alcance os territórios mais remotos, muitas vezes excluídos pela localização geográfica, e que, coincidentemente, apresentam maior deterioração de seus indicadores sociais, embora existam indicadores ruins, também, nas regiões metropolitanas, exacerbados pela alta concentração populacional.

Entretanto, os compromissos e responsabilidades dos entes federados na implementação das ações no âmbito da REDESAN, ainda, não estão claramente definidos em dispositivos legais que possam garantir a unicidade da execução, a padronização dos serviços e a garantia da sustentabilidade dos equipamentos pela ação direta do Estado, apesar da existência de dispositivos infralegais (portaria ministerial, roteiros de implantação e manuais de gestão).

As dificuldades para manutenção e gestão dos equipamentos públicos e dos serviços e benefícios oferecidos merecem especial atenção, pois incorre-se no risco de encontrar pelo país estruturas ociosas, abandonadas ou até mesmo sendo utilizadas para outros propósitos, alheios ao interesse público. Ao executar as tarefas relacionadas à sua esfera de gestão, estados e municípios tomam decisões que nem sempre favorecem o fortalecimento da estrutura do Estado e acabam transferindo certas atribuições à iniciativa privada. Nesse sentido, o Governo Federal tem trabalhado na formalização de procedimentos, normas e critérios, atribuições e competências, bem como a possibilidade de ampliação das formas de apoio.

Desse modo, mais do que o incentivo à implantação da infraestrutura dos equipamentos públicos da REDESAN, por meio de apoio financeiro para a execução de obras, aquisição de equipamentos e utensílios, o MDS tem adotado a estratégia de executar atividades de formação e qualificação profissional de forma continuada, mediante a organização de materiais de orientação para o planejamento do programa, a realização de mesas técnicas para a elaboração de projetos e o desenvolvimento de curso de formação para os gestores públicos com atuação em SAN.

Desde 2008, a Rede de Acompanhamento e Formação de Gestores Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional tem atuado como uma rede virtual de relacionamento e acompanhamento das atividades desenvolvidas nos equipamentos públicos. Como

uma plataforma virtual de formação continuada, permite o diálogo e a troca de experiências entre os gestores de SAN de todo o país e fornece subsídios para a discussão e construção coletiva da política de SAN.

A busca pela excelência na atuação do Estado, para que este responda às demandas da sociedade de forma efetiva, deve ser contínua e envolve diversos fatores que vão desde a qualificação do quadro de recursos humanos, muitas vezes precarizado, ao mapeamento e aperfeiçoamento dos processos de implementação, avaliação e monitoramento das políticas. É necessário investimento em sistemas de informação que facilitem a captação de dados e sua disponibilização, qualificação dos processos de monitoramento pela construção de indicadores que mensurem se, realmente, a ação governamental tem interferido na realidade, para melhora das condições de vida da população mais vulnerável, investimento em estudos e pesquisas para redirecionamento e aprimoramento da ação pública, reconhecimento e incentivo à formação de redes sociais, entre outros.

Cumpra lembrar o papel relevante das instâncias de controle social, na formulação, implementação e monitoramento das políticas de Estado. Mesmo com o fortalecimento dessas estruturas de *empowerment* societal, instituídas por lei com direito de participação em todas as etapas do ciclo das políticas públicas, na prática, isso, muitas vezes, não acontece. Assim, a dinâmica de inclusão social deve pressupor não somente o direito de acesso aos equipamentos públicos, mas o reconhecimento das potenciais capacidades da população em atuar proativamente no processo de construção da rede.

A participação popular, no contexto da segurança alimentar, deve ser vislumbrada diante da possibilidade de os cidadãos exercerem o papel de protagonistas na construção e organização dos sistemas locais de SAN. Esse processo confere legitimidade à política que está sendo implementada e é imprescindível à consolidação das práticas democráticas no processo de conformação da REDESAN dentro dos sistemas descentralizados de SAN.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº. 11.346 de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 de setembro de 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**. Relatório de Avaliação, Caderno 1. Brasília, 2008b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Subsídios para implantação de Sistemas Descentralizados de Segurança Alimentar e Nutricional em regiões metropolitanas**. Brasília, 2008a.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional**. Documento elaborado para o Encontro: III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional + 2 anos. Brasília, 2009.

HIRAI, W. G.; ANJOS, F. S. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Revista Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 335-353. jul./dez. 2007.

IBASE. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional**: relatório-síntese. Rio de Janeiro, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004**: segurança alimentar. Rio de Janeiro, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

4. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BANCO DE ALIMENTOS NO BRASIL

*Luciene Burlandy¹
Renato Maluf²
Daniela Frozi³
Luiz Antônio Staub Mafrá⁴
Márcio C. dos Reis⁵
Sílvia Zimmermann⁶*

INTRODUÇÃO

O tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) assume relevância crescente na agenda pública brasileira nos últimos anos e diferentes iniciativas, tanto no âmbito governamental quanto societário, vem sendo implementadas visando à garantia deste direito. A concepção que se consagra legalmente no país define SAN como

a realização do direito humano a uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, respeitando as diversidades culturais e sendo sustentável do ponto de vista sócio-econômico e agro-ecológico (BRASIL, 2006).

Neste contexto, algumas intervenções vêm sendo implementadas em diferentes municípios brasileiros, no curso de esforços compartilhados entre instituições públicas e privadas, no sentido de ampliar o acesso a uma alimentação adequada e saudável. Dentre elas destacam-se os Bancos de Alimentos (BA), instituídos como equipamentos públicos que arrecadam, processam e distribuem gêneros alimentícios para segmentos populacionais socialmente vulneráveis. Considerando a expressividade que esse tipo de iniciativa vem adquirindo e seu potencial para a compreensão das múltiplas inter-relações que se estabelecem entre as instituições públicas e privadas no Brasil, o presente estudo se aproxima de diferentes processos locais de implementação de BAs tendo como referência analítica sob a ótica da SAN.

Desde 2003, o Governo Federal brasileiro desempenha um importante papel indutor na criação de novos equipamentos desse tipo e também no aperfeiçoamento dos que já se encontravam em funcionamento nos municípios. Essas duas modalidades de apoio que compõem o Programa Banco de Alimentos do Governo Federal (criação de novos bancos ou aperfeiçoamento dos já existentes) vêm possibilitando o acesso a esse tipo de iniciativa por parte dos municípios de pequeno porte, que dispõem de poucos recursos próprios para investimento, promovendo, dessa forma, sua interiorização para além das regiões metropolitanas. Não obstante, essa perspectiva trouxe também novos desafios para o processo local de implementação, pois nestes municípios há,

¹ Bacharel em Nutrição pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz. Doutora em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz. Professora adjunta da Universidade Federal Fluminense (UFF), integrante do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e coordenadora adjunta do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional, coordenado de forma tripartite pelo CPDA/UFRJ, Faculdade de Nutrição da UFF e IBASE.

² Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Metodista de Piracicaba. Mestre e doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas, com programas de pós-doutoramento na Oxford University (Reino Unido) e na École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (França). Professor associado do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRJ). Membro do Comitê Diretivo do Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutricional da (CFS/FAO).

³ Bacharel em Nutrição pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, com especialização em Saúde Coletiva pela INJC/UFRJ. Mestre em Alimentos e Nutrição pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Doutora em Ciências da Nutrição pela UFRJ. Professora visitante do Departamento de Nutrição da UERJ. Pesquisadora associada do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional. Consultora de Políticas Públicas Brasileiras da ONG inglesa Tearfund. Membro titular do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Pesquisadora do Observatório da Educação (CAPES-NUTES/UFRJ).

⁴ Graduado em Administração Rural pela Universidade Federal de Lavras. Mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Doutor pelo Programa de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRJ/CPDA). Professor adjunto do Instituto de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas (Campus Varginha).

proporcionalmente, um menor volume de alimentos em condições de doação em comparação com os grandes centros urbanos.

O Programa é gerido pelo Departamento de Promoção de Sistemas Descentralizados de SAN, no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e tem como objetivo geral “combater a fome por meio da recuperação de alimentos adequados ao consumo e desperdiçados ao longo da cadeia produtiva” (TCU, 2005:19). Seus objetivos específicos são: minimizar o desperdício de alimentos em sistemas de produção, transporte e comercialização por meio do redirecionamento das sobras limpas e promover ações de educação alimentar voltadas à segurança nutricional, combate ao desperdício e promoção da saúde. As principais linhas de atuação do Programa referem-se ao apoio à instalação de BA; à capacitação para operacionalização e gestão de BA e colheita urbana e ao fomento ao desenvolvimento de tecnologia para a redução do desperdício de alimentos no mercado atacadista, varejista e no consumo.

O Banco de Alimentos (BA) é definido no âmbito do Programa como uma iniciativa de abastecimento e segurança alimentar que arrecada alimentos provenientes de doações, por meio da articulação do maior número possível de unidades de produção, comercialização, armazenagem e processamento de alimentos. Após análise, seleção, classificação e embalagem, estes alimentos são distribuídos gratuitamente para entidades assistenciais, de acordo com suas reais necessidades de consumo. Os beneficiários são, prioritariamente, as famílias de baixa renda residentes em municípios com população acima de 50 mil habitantes (TCU, 2005).

⁵ Bacharel em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Integra o quadro de professores do Núcleo de Pós-Graduação da FEAD-MINAS e da equipe de assessores da SECTES-MG. Coordena o grupo de trabalho responsável pela elaboração da proposta de Política de Segurança Alimentar e Nutricional para a RMBH e, como pesquisador associado, integra o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN).

⁶ Bacharel agronomia pela Universidade Federal de Santa Maria. Mestre em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela UFRRJ e doutoranda de Sociologia na mesma instituição. Integra o Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA), como colaboradora, e o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN), como pesquisadora.

No período de 2003 a 2005 foram efetivados aproximadamente 48 contratos com prefeituras para o repasse de verbas e estruturação dos BAs. Inicialmente houve dificuldades na implementação do Programa em alguns municípios por problemas fiscais das prefeituras, as quais não conseguiram apresentar todos os documentos exigidos, devido a pendências junto à Receita Federal ou Tribunal de Contas dos Estados e da União. Por ocasião da realização, em 2004, do II Encontro Nacional de BAs, foram também identificadas algumas limitações referentes ao processo de implementação, tais como: a) falta de mecanismos de acompanhamento das entidades beneficiadas; b) modelo de gestão único para garantir a transparência; c) competição entre bancos instalados na mesma região pelos principais doadores.

A partir de auditoria realizada em 2005, o Tribunal de Contas da União sugeriu algumas medidas para aprimoramento do programa, tais como: a) melhorar a focalização do público-alvo; b) introduzir no Programa o recorte de gênero e cor/etnia; c) estabelecer padrões de qualidade para atuação dos bancos; d) garantir maior equidade na distribuição de bancos pelas diversas regiões do País; e) ampliar o controle social sobre as

atividades dos bancos; f) melhorar a qualidade e diminuir o tempo de tramitação dos projetos apresentados pelas prefeituras; f) efetivar o aproveitamento do desperdício gerado na localidade de atuação dos bancos e g) melhorar o acompanhamento das entidades assistenciais beneficiadas (TCU, 2005).

O programa estabelece uma nova maneira de lidar com o aproveitamento de alimentos que seriam descartados, exigindo habilidades político-institucionais no sentido de promover a articulação entre a sociedade civil, empresariado, instituições públicas e organizações não governamentais. Apesar de o Governo Federal definir algumas diretrizes básicas quanto à sua implantação e funcionamento, as formas de apropriação do programa no plano local são as mais variadas possíveis, de acordo com as capacidades técnico-operacionais e de cada município. Sendo assim, os BAs existentes no país expressam a diversidade institucional encontrada nas diferentes regiões e municípios do território brasileiro, suas potencialidades e limitações.

Considerando os referidos desafios e possibilidades do programa no alcance de seus objetivos e os múltiplos contornos que assume nos distintos contextos locais, este estudo teve como objetivo analisar o processo de implementação de bancos de alimentos em diferentes municípios brasileiros sob a ótica da segurança alimentar e nutricional. Para tal procedeu-se: a) ao mapeamento dos BAs existentes; b) à caracterização de suas modalidades de implantação; c) à identificação das possíveis articulações entre os BAs implantados e outros programas públicos, tais como os restaurantes populares, as hortas comunitárias, o programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA) e as ações educativas nesses municípios; d) à análise do grau de articulação entre os bancos e as instituições que recebem os alimentos; e) à identificação e discussão das principais limitações operacionais e institucionais que dificultam a implantação dos BAs. Com base nos resultados encontrados, o estudo sugere um conjunto de recomendações para a melhoria do programa.

Além desta Introdução, o presente artigo apresenta outros cinco tópicos. No tópico “O Programa Banco de Alimentos no contexto da SAN no Brasil”, desenvolve-se o marco teórico e discutem-se os princípios norteadores deste enfoque. No terceiro tópico, evidenciam-se os aspectos metodológicos da pesquisa qualitativa e quantitativa. Em “Principais resultados”, merecem destaque as múltiplas “funções” desempenhadas pelos BAs como a provisão de alimentos e combate ao desperdício, as articulações interinstitucionais, a qualificação do processo de doação de alimentos, os desafios do processo de implementação, a infraestrutura de gestão e a coordenação de ações. No quinto tópico, são analisadas as potencialidades e desafios dos BAs para a construção de uma política de SAN à luz das diretrizes de política derivadas do enfoque da SAN em construção no Brasil, a saber: intersetorialidade, equidade, participação social, sustentabilidade, qualidade e descentralização. O artigo encerra com um tópico de considerações finais.

O PROGRAMA BANCO DE ALIMENTOS NO CONTEXTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

Os BAs surgiram nos Estados Unidos da América na década de 1960, difundindo-se posteriormente para diversos países. No Brasil, alguns bancos foram implantados de forma independente, seja a partir da iniciativa não estatal, a exemplo do SESC, cujo primeiro banco foi implantado em São Paulo em 1996, seja a partir da iniciativa de governos locais, a exemplo do BA de Santo André e do BA Prato Amigo de Salvador, implantados por essas prefeituras em 2000 (TCU, 2005).

A maioria das iniciativas internacionais de BA foi desenvolvida por organizações privadas e não governamentais, geralmente, com participações pontuais do poder público. No Brasil, com a proposta do Programa Fome Zero, o Governo Federal assumiu o compromisso de implementar políticas públicas de segurança alimentar e nutricional para enfrentamento dos problemas alimentares e nutricionais da população brasileira. Neste contexto, inseriu-se a proposta do Programa de BA, cujos desafios integram, portanto, a implementação da política nacional de SAN, em especial, no aspecto do combate ao desperdício de alimentos. Cabe ressaltar que a experiência de implantação de BAs é recente no Brasil, estando o Programa ainda em processo de maturação no qual vêm sendo desenvolvidas, em muitos municípios, as competências técnicas para que apreendam os seus mecanismos e a sua lógica de funcionamento.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), promulgada em 2006, institui um Sistema Nacional pautado no direito humano à alimentação saudável e adequada e na soberania alimentar. Norteados pelos princípios da universalidade, participação social, intersetorialidade e equidade, o sistema deve garantir formas de produzir, abastecer, comercializar e consumir alimentos que sejam sustentáveis do ponto de vista socioeconômico e ambiental, que respeitem à diversidade cultural e que sejam promotoras de saúde (BRASIL, 2006).

A SAN coloca-se, então, como um objetivo de políticas públicas, isto é, de ações e programas com natureza estratégica, na medida em que ela orienta opções em vários campos – saúde, educação, geração de trabalho e renda, reforma agrária etc. – e requer mecanismos e instrumentos permanentes para assegurar sua consecução. A promoção da SAN, como definido, possui três referências que lhes são inseparáveis, a saber: a) direito humano à alimentação adequada; b) soberania alimentar; c) relação com a promoção do desenvolvimento.

A SAN refere-se ao direito de todo cidadão e cidadã de estar seguro(a) em relação aos alimentos e à alimentação nos aspectos da suficiência (proteção contra a fome e a desnutrição), qualidade (prevenção de males associados com a alimentação) e adequação (preservação da cultura alimentar). Assegurar a alimentação significa assegurar o direito elementar à vida. Por essa razão, o direito humano à alimentação

adequada é um dos princípios ao qual se subordina o objetivo da SAN. Já o princípio da soberania alimentar sustenta o direito de os povos definirem suas estratégias de produção e consumo dos alimentos que necessitam.

A terceira referência relaciona o objetivo da SAN com a promoção do desenvolvimento. Essa concepção nos permite afirmar que há uma questão alimentar nos processos de desenvolvimento dos países e regiões e que a maneira como eles a enfrentam pode contribuir para que tais processos promovam crescente equidade social e a melhoria sustentável da qualidade de vida de sua população.

Do ponto de vista do acesso aos alimentos, o objetivo da SAN engloba não apenas se alimentar de forma regular, mas também com alimentos de qualidade e adequados aos hábitos culturais, com base em práticas saudáveis e que preservem o prazer associado à alimentação. Essas mesmas preocupações e direitos aplicam-se, igualmente, nos casos dos indivíduos ou grupos com maior vulnerabilidade à fome.

Os BAs se inserem nesse contexto, procurando promover o aproveitamento integral dos alimentos e reintroduzir no âmbito do consumo o que a princípio seria descartado, dada concepção prevalente nas sociedades contemporâneas de que os alimentos são mercadorias, uma vez que a produção agroalimentar se dirige de forma prioritária ao mercado. Ali são estabelecidos padrões para a oferta de alimentos e, quando esta oferta não atinge tais padrões, ou ainda quando ela excede a demanda efetiva, surge um excedente que a princípio seria descartado. Ao lado disso, dada a exclusão social característica dessas sociedades, desenvolveram-se redes de solidariedade que, em grande medida, chamam para si a responsabilidade de atuar junto a pessoas, famílias e entidades beneficentes. Esses processos sociais destinam-se a atender uma demanda por alimentos provenientes de grupos sociais destituídos de qualquer renda monetária ou que não dispõem de renda suficiente para acessarem os alimentos ofertados regularmente no mercado.

Vale dizer, o acesso “regular” aos alimentos se dá primordialmente por meio de relações mercantis que pressupõem a posse, *a priori*, de determinada quantidade de renda monetária por parte das pessoas e famílias para que possam se dirigir ao mercado e então satisfazerem sua demanda alimentar. Registre-se, também, a produção doméstica para autoconsumo, bastante comum entre as famílias rurais e crescente entre as famílias que residem na área urbana, porém, dependentes do acesso aos recursos necessários para tanto. Nesse contexto, o Programa Banco de Alimentos, mais do que outros programas que visam promover a SAN, traz à tona outras redes de relações que não as mercantis. Isso porque ele trata, essencialmente, daquilo que o sistema de trocas mercantis descarta. É a sobra, aquilo que seria desperdiçado, além do aproveitamento integral dos alimentos, que os BAs buscam recuperar, trazendo para o âmbito do consumo alimentar o que é utilizado de forma insuficiente ou o que não mais vai ser utilizado nas diversas fases da cadeia alimentar – produção, transporte, armazenamento e processamento de alimentos.

Analisados desde a ótica da SAN, o Programa Banco de Alimentos introduz desafios relacionados com a qualidade dos alimentos, com a equidade nos processos de distribuição e com a adequação cultural dos alimentos doados em relação ao público atendido. Além disso, outras redes de relações, movidas pela solidariedade, têm que se constituir para que o aproveitamento integral, o combate ao desperdício e a promoção da SAN nesse nível se verifiquem de fato.

Muitas dessas redes já existiam antes da implantação dos BAs. No entanto, a instituição de um programa público, nesse contexto, favorece sua visibilidade, promove e potencializa um conjunto de relações desconsideradas anteriormente. Cabe considerar que o fortalecimento desses vínculos e a intenção de fazer com que esses vínculos passem pelo setor público de modo a aumentar a eficiência e a eficácia do tratamento que essas redes dão ao problema do acesso aos alimentos, impõe considerações relacionadas com questões como: a equidade social; a sustentabilidade das ações; seu caráter intersetorial; a qualidade dos alimentos ofertados e a participação social. Estes são princípios orientadores na formulação de políticas públicas de acordo com o enfoque da SAN, como descrito a seguir.

PRINCÍPIOS NORTEADORES DO ENFOQUE DA SAN

Intersectorialidade

A intersectorialidade da SAN consiste na capacidade dos vários setores de governo e da sociedade de dialogarem entre si para atuar sobre um mesmo contexto socioespacial ou território. Assim compreendida, a intersectorialidade se expressa na forma de ações convergentes ou programas integrados, no caso, em ações ou programas de âmbito local. Esse componente do enfoque da SAN defronta-se com um conjunto de questões referentes à institucionalidade e à formulação e implementação das políticas públicas. Isto é, a noção de SAN remete a um desenho institucional de política pública que é, por princípio, suprassetorial (situado acima dos setores) e, portanto, norteia a implementação das ações setoriais a partir de uma compreensão integrada da questão alimentar e nutricional. Isto significa que cada setor deve atuar em função dos objetivos mais amplos da SAN (BURLANDY, 2004).

Um desenho institucional promotor da intersectorialidade contempla a existência de conselhos integrados por diferentes lideranças setoriais, como também espaços de interação mais cotidiana, como, por exemplo, uma unidade conjunta de trabalho entre os setores para o monitoramento sistemático das ações setoriais (KLIKSBURG, 1993).

Uma característica marcante das políticas públicas entre nós é a fragmentação institucional e a desarticulação entre os setores. No entanto, como alertou Hirschman (1986), é possível obter o engajamento de atores sociais em programas comuns ainda que tais atores persigam metas próprias distintas – se livrar dos custos inerentes

ao desperdício de bens alimentares em grandes unidades de comercialização, por exemplo. Assim, a ampliação da cooperação em atividades voltadas para a solução de problemas não requer consenso e harmonia iniciais; mais que isso, o êxito das ações comuns contribui para aproximar visões inicialmente divergentes. De fato, conferir amplitude social à promoção da SAN – ultrapassando o enfoque restrito do “combate à fome” – implica aglutinar setores que se inserem diferentemente nas dinâmicas sociais, econômicas e políticas que condicionam aquele objetivo.

Posto isto, do ponto de vista do princípio da intersetorialidade, o Programa Banco de Alimentos deve caminhar no sentido de tornar os bancos um dos pontos nodais de uma rede de relações no interior de um sistema, com objetivos e ações específicas. Esses objetivos, como já assinalado, estão relacionados ao combate ao desperdício e ao aproveitamento integral dos alimentos.

O aproveitamento integral dos alimentos implica difusão de informações nutricionais que, não raro, estão associadas ao fomento de processos de educação em segurança alimentar e nutricional. Assim, ao mesmo tempo em que o BA deve cumprir o papel de receptor de excedentes alimentares, ponto de passagem onde serão coletados, separados, higienizados, embalados, conservados e distribuídos, ele também deve constituir-se em espaço potencial para o fomento de práticas educativas junto às entidades doadoras e junto às entidades beneficiárias, além do controle sanitário como forma de garantia de qualidade. As questões que se destacam do ponto de vista da intersetorialidade, dizem respeito a como os BAs se valem de outros programas públicos, o grau de interdependência entre as ações dos BAs e aqueles programas e como eles se encontram inseridos na articulação entre o setor público, a sociedade civil organizada e o setor privado.

Equidade

Diferentes faces da desigualdade (econômica, étnica, de gênero, geracional etc.) vêm se perpetuando por décadas no Brasil. Mesmo as políticas sociais que têm a equidade como vocação não escapam desta herança social iníqua. Os segmentos mais pobres são os que, proporcionalmente, menos se apropriam dos bens e serviços públicos e, portanto, os programas sociais tendem a reproduzir, e não compensar, as desigualdades existentes. Os arranjos institucionais que definem o contexto de implementação, por vezes, reforçam as desigualdades de acesso a esses programas. Neste sentido, a fragilidade dos mecanismos de coordenação e articulação dos setores de governo, bem como dos canais de acesso dos grupos mais vulneráveis à administração pública, vêm contribuindo para a ineficiência no uso dos recursos e dificultando o alcance dos grupos a serem atendidos (BURLANDY; LABRA, 2007).

São vários os fatores que determinam essa falta de equidade de acesso, entre os quais destacamos os seguintes: a) os programas que dependem dos equipamentos institu-

cionais para serem operacionalizados tendem a atender os grupos que residem nas localidades onde a provisão de serviços públicos é maior (áreas urbanas e regiões mais ricas); b) os municípios com maior capacidade técnica e política têm mais facilidade em captar recursos tal como os segmentos populacionais em melhor situação socioeconômica; c) a desarticulação entre os setores contribui para uma utilização ineficiente dos recursos (BURLANDY; LABRA, 2007).

Um longo percurso se processa até que os recursos canalizados por meio dos programas sociais cheguem aos grupos sociais que eles pretendem atender. Esta trajetória é constituída por diversas etapas que ocorrem em diferentes espaços institucionais e vão gerando, a partir da interação entre uma multiplicidade de fatores, resultados mais ou menos equitativos. Incluem-se neste processo os seguintes fatores: a) critérios e mecanismos de captação de recursos e gastos sociais (que podem ser mais ou menos regressivos); b) relações entre Estado e sociedade, que determinam as modalidades de influência no processo decisório, em torno da alocação dos recursos; c) relações entre setores de governo (saúde, educação, assistência, economia etc.) que vão demarcar prioridades de alocação; d) relações entre níveis de governo que vão definir os parâmetros dos repasses federais de recursos (quanto e como serão aplicados); por fim, e) relações que se processam no nível dos municípios e das redes locais de proteção social, que definem o quanto e para quem será distribuído (BURLANDY; LABRA, 2007).

Particularmente, no caso dos BAs, cabe indagar em que medida esta nova institucionalidade propicia a construção de acordos e cooperação em torno da formulação de políticas e da alocação dos recursos existentes que seja mais equitativa, e também sua potencialidade para alterar os fatores que vêm gerando e reforçando desigualdades. Ficam, aqui, em questão dois pontos, a saber, se os critérios e o processo de seleção das instituições receptoras e se a própria instituição do BA promovem uma alocação dos recursos existentes mais equitativas e potencializam as ações conjuntas – entre setor público, setor privado e sociedade civil organizada – de modo a diminuir o desperdício, promover o acesso aos alimentos e a qualidade da alimentação por parte das famílias de mais baixa renda.

Participação social

Durante as décadas de 1980 e 1990 crescem os espaços de participação social na formulação e implementação de políticas públicas. Os conselhos de representação social que passaram a fazer parte da institucionalidade estatal em diferentes setores da política (saúde, assistência, etc.) se apresentam, a partir da década de 1990, como contraponto a forte autonomia decisória da tecnoburocracia e como espaços de democratização do processo decisório (CASTRO, 1989). As instâncias de participação e controle social expressam esforços de redemocratização e de difusão da noção de direito e exercício da cidadania, incorporando segmentos antes excluídos do processo decisório. No entanto, deve-se considerar as resistências culturais e de transformação

comportamental que se colocam como limites importantes na efetivação de formas mais democráticas de gestão (DRAIBE, 1998).

No que se refere ao campo da SAN, à semelhança de muitos outros, as ações locais (municipais) vêm ganhando importância no Brasil, embora a multiplicação ainda recente e limitada da experiência de criar conselhos municipais de SAN (COMSEAs) coloque alguns desafios específicos em relação aos que se manifestam nos âmbitos nacional e estadual. Na esfera municipal fica mais evidente a atuação das entidades da sociedade civil, assim como se verifica uma relação mais próxima entre as instâncias propositoras de políticas (como os COMSEAs) e a execução das ações correspondentes, comparativamente, ao que se verifica na esfera federal.

Além disso, é no nível municipal que as urgências alimentares se manifestam sob a forma de demanda direta e imediata, dando origem a ações governamentais e não governamentais, não raro, de caráter compensatório. Não obstante, um levantamento de experiências significativas de ações públicas locais de SAN (COSTA; MALLUF, 2001) constatou que os municípios são capazes de tomar iniciativas relevantes nas quatro dimensões da SAN, a saber: apoio à produção agroalimentar equitativa e sustentável; abastecimento alimentar; consumo e educação alimentar; programas dirigidos a grupos populacionais específicos. Assim, é possível criar nos municípios espaços institucionais ou organismos articuladores de ações intersetoriais e em parceria entre os governos e a sociedade civil, coordenados por uma política municipal de SAN.

Nesse contexto e, mais especificamente, no que se refere aos BAs, cabe levar em consideração a participação social na formulação e implementação dos bancos, como também seu monitoramento e controle social por parte de conselhos e fóruns municipais de segurança alimentar. Um último aspecto que não foi acima mencionado é a participação social por meio da ação voluntária, na medida em que os BAs vêm se valendo desse tipo de ação para poderem se viabilizar.

Descentralização e relações intergovernamentais

As questões de participação social e redução da iniquidade nas políticas públicas devem ser analisadas no contexto da descentralização das políticas e programas. Alguns aspectos positivos da descentralização vêm sendo apontados pela literatura, como a possibilidade de universalizar o acesso às políticas públicas e aumentar o controle social sobre os serviços pela aproximação entre clientela, gestor e prestador. A atuação no nível local possibilita proximidade física e melhor visibilidade, tanto dos problemas quanto das oportunidades de desenvolvimento, abrindo espaços para interação entre atores e mecanismos de pactuação e canalização de recursos (NEVES; MARINHO, 1999).

Avaliações indicam que avanços na qualidade dos serviços públicos acompanharam os processos de descentralização de políticas sociais. No entanto, alguns ingredientes são

necessários para que se alcance o sucesso desejado, como a definição clara de papéis entre os níveis de governo e um planejamento que garanta direção e coordenação protagonizada pelos níveis mais centrais (SCHARTZ; CORBACHO, 2002; SANTOS, 1997; CAMARGO, 1995).

Caso não haja uma condução coordenada e um comando efetivo por parte do Governo Federal, o processo tende a ser caótico, podendo mesmo agravar as desigualdades regionais e sociais. De igual modo, é fundamental que os níveis mais centrais mantenham órgãos de monitoramento do processo de implementação, bem como políticas deliberadas de correção dos desequilíbrios regionais, no sentido de assegurar justiça e equidade.

Os termos do pacto federativo – as relações entre as três esferas de governo – devem se pautar pelo princípio da subsidiaridade que determina que as funções públicas sejam exercidas, sempre que possível, pelos níveis subnacionais de governo e que os níveis mais abrangentes só exerçam aquelas funções que os demais não são capazes de fazê-lo. A redistribuição do financiamento e gestão no âmbito de um sistema federativo pressupõe também a adesão dos níveis de menor abrangência, uma vez que estes não dispõem de autonomia política e fiscal.

Nestes termos, estados e municípios assumem a gestão de políticas públicas por três razões diferentes: por previsão constitucional; por iniciativa própria ou por indução de esferas mais abrangentes de governo. A decisão de aderir resulta de um cálculo no qual são contrabalançados os custos em assumir novas funções e os recursos fiscais e administrativos disponíveis para implementar as funções assumidas. Riqueza econômica e a capacidade fiscal e administrativa dos níveis subnacionais são componentes importantes deste cálculo e variam de acordo com a política pública que se pretenda descentralizar, uma vez que os custos embutidos também variam (ARRETCHE, 1999).

A interdependência é o que define os padrões de cooperação vertical – complementaridade entre os entes federativos – como mecanismo de resolução dos conflitos e busca de um equilíbrio adequado entre cooperação e competição, ou seja, um jogo de “competição cooperativa”. Compreender de que forma as relações intergovernamentais adquirem uma dinâmica própria nos diferentes contextos federativos e em que medida contribuem para a equidade na distribuição dos recursos implica considerar: a capacidade institucional de cada ente federativo; as estratégias utilizadas pela esfera federal para desenvolver esta capacidade e induzir algumas políticas; os conflitos e mecanismos de cooperação entre os níveis de governo (MARANDO; FLORESTANDO, 1998).

Dentre os principais problemas que atingem a gestão municipal no Brasil, segundo enquête realizada por Bremaeker (1991) com os próprios prefeitos, incluem-se: recursos financeiros e humanos insuficientes; falta ou insuficiência de instalações,

equipamentos e pessoal nas áreas de saúde e educação, interferência negativa por parte dos políticos locais e falta de apoio por parte dos governos estadual e federal. A deficiência de recursos humanos ou seu despreparo para as funções que exercem aparecem como segundo fator em importância no conjunto de problemas apontados pelos prefeitos. O primeiro fator destacado foi a insuficiência de recursos financeiros diante das demandas locais. Em termos de áreas prioritárias de atuação da prefeitura, a saúde foi apontada como segunda prioridade, sendo a educação a primeira, com a assistência social aparecendo em sétimo lugar no conjunto de prioridades municipais (Idem).

O Brasil tem algumas experiências acumuladas com BAs já implantados em diversos municípios, seja por iniciativa de prefeituras ou de parcerias envolvendo empresas e organizações não governamentais (II CNSAN). Importa, portanto, em primeiro lugar, considerar os BAs em função do seu caráter, isto é, se estatal ou não estatal. Em segundo lugar, o Programa Banco de Alimentos se coloca nesse contexto como estimulador da constituição de bancos nos municípios, cabendo averiguar a natureza do estímulo recebido por parte das prefeituras contempladas com o Programa, bem como a percepção dos atores envolvidos das relações entre os âmbitos municipais, estaduais e nacionais de decisão, sobretudo no que respeita à concepção, implementação e avaliação do Programa.

Mencionou-se, várias vezes, a importância de os BAs se articularem com outras ações e programas municipais relacionados com a SAN de modo a adquirirem significado pleno, isto é, para irem mais além do ato, sem dúvida, meritório em si mesmo, de promover o aproveitamento de alimentos que de outro modo seriam descartados. Essa perspectiva integra as próprias diretrizes dos programas do MDS de implantação de equipamentos públicos (BAs, restaurantes populares, cozinhas comunitárias).

METODOLOGIA

Dimensões de análise

A avaliação de políticas sociais pode ser realizada a partir de diferentes enfoques. No caso do presente estudo, foram consideradas três dimensões de análise: uma avaliação dos resultados que foram alcançados com a implementação do Programa Banco de Alimentos; outra avaliação, visando captar os processos envolvidos na implantação e operacionalização e, finalmente, uma análise sob a perspectiva do enfoque da SAN.

A avaliação dos resultados do programa analisou objetivamente os seguintes indicadores levantados pela pesquisa: quantidade de alimentos distribuídos pelos BAs; número de BAs efetivamente instalados; número de entidades receptoras atendidas; distribuição geográfica dos bancos. A avaliação dos processos de im-

plementação destacou questões referentes a: infraestrutura de gestão; processo de coleta, processamento e entrega; ações desenvolvidas no contexto dos bancos. Por fim, a análise conclusiva, sob o enfoque da SAN, retoma os resultados das funções desempenhadas pelos BAs e alguns dos seus principais desafios, desembocando na avaliação das potencialidades dos BAs para a construção de uma política de SAN, enfoque privilegiado na pesquisa.

Pesquisa de campo

A definição da amostra para a realização da pesquisa qualitativa teve em conta o objetivo principal de avaliar o Programa Banco de Alimentos do MDS que implicou priorizar os bancos conveniados com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para que a avaliação refletisse os processos de implantação e operacionalização destes bancos, apontando os avanços e desafios para a implementação do Programa. Desta forma, foram visitados todos os 22 BAs conveniados ao MDS, distribuídos em 21 municípios e sete estados, que estavam em funcionamento até o mês de março de 2006, de acordo com as informações fornecidas pela SESAN.

Contudo, com vistas em contemplar a caracterização das diferentes iniciativas, procedeu-se à construção de uma amostra dos BAs não conveniados com o MDS, do tipo não probabilística. Para tanto, foram entrevistados também os BAs instalados nos mesmos municípios ou adjacências, perfazendo um total de 30 BAs entrevistados. Os BAs não conveniados visitados localizam-se em nove municípios de seis estados. Na pesquisa quantitativa foram enviados questionários a todos os 118 BAs cadastrados com um retorno de 46,61%, ou seja, 55 respostas distribuídas em quatro regiões do Brasil (Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul).

Pesquisa quantitativa

Os questionários utilizados foram pré-testados em pesquisa exploratória. Os dados finais a partir da aplicação dos questionários quantitativos geraram um banco de dados composto por um conjunto de informações originadas pela amostra, definida acima, para os BAs conveniados com o MDS e conforme a livre resposta dos outros BAs, incluídos no cadastro realizado no início desta pesquisa.

Foram também estudadas as entidades beneficiárias cadastradas nos BAs e, para tanto, elaborou-se um questionário específico. Os cadastros foram obtidos no momento das entrevistas qualitativas, tendo sido solicitado ao gestor do banco apontar as cinco principais entidades beneficiárias (em termos de volume de alimentos recebidos e frequência de recebimento). A partir dessas indicações, foram enviados os questionários por via postal às entidades indicadas. Tendo em vista o cadastro completo das entidades atendidas pelos BAs, pôde-se calcular o intervalo

de confiança e o percentual da amostra de todas as entidades beneficiárias dos bancos conveniados com o MDS.

Análise dos dados quantitativos

Foi utilizado o programa estatístico SPSS e construídos arquivos com máscara de entrada de dados para cada grupo de variáveis contidas no banco de dados. Após o transporte das planilhas, os dados foram tratados de forma descritiva simples, como frequências, médias, desvios padrões, de acordo com a necessidade da análise descritiva. Para o aprofundamento de alguns dos dados descritivos, foi adotado o teste estatístico de qui-quadrado (X^2), e foi considerado significativo quando o valor foi de $p < 0,05$.

Para análise dos dados, considerou-se como variável dependente a pergunta “O banco de alimentos recebeu recurso do MDS?” Diante dela (variável dependente), os BAs foram então categorizados em “sim”, para o recebimento do recurso MDS (sendo denominados BAs MDS), e “não”, para aqueles que não receberam o recurso do MDS (sendo classificados como outros BAs). Isso permitiu analisar a associação entre as variáveis dependentes e independentes. Os blocos analíticos relacionados aos aspectos: administrativo e operacional; aspectos da coleta de alimentos, armazenamento dos alimentos coletados e sua distribuição, juntamente com os aspectos gerais de caracterização dos doadores de alimentos e das instituições beneficiárias, foram considerados as variáveis independentes.

Pesquisa qualitativa

A pesquisa qualitativa teve por objetivo apreender o ponto de vista dos atores sociais em questão, aspecto não captável pelo questionário utilizado na etapa quantitativa, bem como complementar as informações obtidas nessa etapa. Para tanto, foi elaborado um roteiro de entrevista semiestruturado para ser aplicado a gestores dos BAs, igualmente submetido à coordenação da SESAN/MDS para análise e avaliação prévia do conteúdo. Visando ajustar o instrumento, realizou-se uma pesquisa exploratória em três BAs utilizando a entrevista oral e com gravação em meio eletrônico.

Para a pesquisa qualitativa, a análise das informações obtidas orientou-se pelas técnicas de análise de conteúdo, descritas por Minayo (1996) como um conjunto de técnicas de análise de comunicação para a descrição objetiva, sistemática e da frequência do conteúdo manifesto das comunicações e que tem por fim interpretá-las. Para a identificação dos significados manifestos no material qualitativo, foram utilizadas as técnicas de análise da relação, análise temática e análise de enunciação, eleitas para atender à flexibilização necessária à análise de conteúdo (MINAYO, 1996). Em relação às considerações éticas, cabe esclarecer que os informantes qualificados tiveram conhecimento dos objetivos da pesquisa e, após concordarem com a entrevista, foram

esclarecidos que sua participação era voluntária e sem remuneração, sendo mantido o sigilo e o anonimato ao informante.

PRINCIPAIS RESULTADOS

Ao final da pesquisa foram cadastrados 118 BAs. A elaboração desse cadastro foi realizada em dois momentos. O primeiro momento contou com um levantamento desses equipamentos junto aos governos municipais em 497 cidades brasileiras com população total superior a 50 mil habitantes. O estabelecimento desse limite populacional teve a intenção de mapear, com maior abrangência, a existência de iniciativas de BAs espalhadas pelo país. O número de municípios acima de 50 mil habitantes e os respectivos endereços das prefeituras foram encontrados no sítio <<http://www.municipionline.com.br>>. Assim, foi enviada uma mala direta para as prefeituras solicitando a informação dos endereços de BA eventualmente existentes em seu município.

Para identificar os BAs criados por iniciativa dos governos estaduais, realizou-se um levantamento junto aos gabinetes dos governadores. Dos 26 estados federados, mais o Distrito Federal, apenas quatro responderam (estados do Paraná, Mato Grosso do Sul, Acre e Pernambuco). Desses, apenas o estado do Acre informou não contar com BA em seu território. Os demais enviaram os endereços de BAs da rede SESC e afirmaram não terem bancos criados por iniciativa estadual.

Obteve-se um retorno de 157 prefeituras (31,6% do total) informando sobre a existência de BAs em seus municípios. Dessas, 72 (45,8% das que responderam e 14,5% do total) indicaram endereços de BAs, enquanto 85 (54,2% das que responderam e 17,1% do total) alegaram não dispor desse tipo de equipamento público em seu município. Cabe mencionar que houve quatro modalidades de retorno: por carta-resposta, por correio eletrônico, por fax e por telefone. Trinta e dois (32) municípios fizeram contato telefônico para esclarecimentos antes de enviar sua resposta. Alguns que não tinham BAs e manifestaram interesse pelo Programa foram orientados a procurar o MDS.

Entre os 72 municípios que responderam com endereços de possíveis BAs, foram separados aqueles que tinham a denominação banco de alimentos dos demais endereços que foram classificados como “casos especiais”. Registrou-se, naquele momento, 34 casos especiais que correspondiam a endereços de entidades assistenciais, igrejas, secretarias municipais de assistência social e de agricultura, CEASA municipal, entre outros. Houve, inclusive, casos com mais de um endereço por município e, também, numa mesma resposta a indicação de endereço de BA e “casos especiais”. Por isso, os dados a seguir superam o valor de 72 municípios.

Por fim, 47 municípios enviaram endereços de BAs frutos de convênios com o MDS. Desse total, 12 municípios salientaram que os respectivos bancos não estavam em funcionamento porque dependiam da aprovação de projeto pelo MDS.

O segundo momento consistiu no envio, por mala direta, dos questionários correspondentes à pesquisa quantitativa para os endereços dos BAs e casos especiais declarados pelos municípios cadastrados até aquele momento. Foram, então, enviados 132 questionários; sendo que 14 questionários enviados retornaram por inexistência de banco no endereço postado, os quais foram retirados do nosso cadastro, finalizando com 118 bancos cadastrados. Dessa forma, houve o retorno de 33 bancos (25% do total enviado), sendo que 26 BAs responderam (22,1% do total) e seis bancos não responderam aos questionários. Vale esclarecer que 30 questionários não foram enviados por mala direta porque foram aplicados pela equipe durante as visitas, totalizando o universo de 55 questionários analisados nessa pesquisa.

As múltiplas “funções” desempenhadas pelos BAs e suas potencialidades

Inicialmente, é preciso ressaltar que há uma diversidade muito grande na implementação dos BAs em termos do escopo e das formas de atuação, bem como da sua institucionalidade. A pesquisa identificou essa diversidade, buscando evidenciar as diferenciações existentes entre as iniciativas que se denominam como BAs. O foco da investigação concentrou-se nas iniciativas cuja atuação abrange os principais objetivos desse tipo de equipamento que são o combate ao desperdício de alimentos, articulado com ações de enfrentamento da fome por meio da complementação alimentar. Pode-se afirmar, nesse sentido, que os BA vêm desempenhando algumas importantes funções na direção da construção de políticas de SAN, como ressaltado a seguir.

Provisão de alimentos e combate ao desperdício

Como referido, os objetivos que mais se destacam como norteadores das ações dos BAs estão intimamente associados e dizem respeito ao combate à fome – pela via da complementação alimentar – operacionalizado por meio de ações de combate ao desperdício de alimentos. Este último, por sua vez, se processa nas diferentes etapas da cadeia alimentar, com destaque para as três principais: a) na produção de alimentos, ao coletar nos estabelecimentos urbanos (fábricas e outros) e mesmo no campo junto aos agricultores, os excedentes da produção que nem chegam aos entrepostos de comercialização; b) na comercialização, por meio da doação do descarte de produtos não comercializáveis; c) no consumo, considerando que alguns BAs têm a preocupação em disseminar ações de aproveitamento integral dos alimentos.

Intermediação entre instituições: catalisador de ações e articulação interinstitucional

Notou-se que, ao perseguir seus objetivos precípuos, os BAs acabam desempenhando uma função importante de intermediação entre doadores e receptores dos alimentos. De um lado, eles centralizam doações de alimentos, muitas delas antes realizadas de forma espontânea, irregular e pouco eficaz, implicando elevado esforço de obten-

ção por parte das entidades receptoras. De outro lado, os BAs podem promover a aproximação entre organizações numa espécie de articulação interinstitucional com potencial para consolidar uma “rede de parcerias”.

Vale destacar, no contexto dessa “rede de parcerias”, a constatação pela pesquisa dos convênios estabelecidos por alguns BAs com universidades e faculdades – e seus cursos de Nutrição – pelos quais são viabilizados estágios curriculares e a elaboração de monografias de final de curso. Resultam daí importantes contribuições no controle da qualidade dos alimentos, funcionamento administrativo do banco e monitoramento e práticas educativas junto às entidades receptoras. Este procedimento poderia ser estendido para os cursos de Serviço Social.

Qualificação do processo de doação de alimentos

Os BAs qualificam o processo de doação de alimentos de diferentes formas. Uma delas se dá por meio das ações de apoio às entidades sociais receptoras, principalmente, as de cunho educativo. Notou-se que os BAs atuam como disseminadores de ações educativas que, se aperfeiçoadas, contribuiriam para desencadear processos mais permanentes com ganhos de médio e longo prazo para as instituições atendidas, mais além da doação do alimento propriamente dita. Os BAs também dignificam o processo de recebimento de alimentos doados, quando eles imprimem, em sua ação, a ótica do direito humano à alimentação, como observado por alguns gestores dos BAs visitados.

Cabe considerar que as ações educativas vêm sendo operacionalizadas em maior escala do que as ações de apoio social às instituições receptoras. Isso ocorre, em parte, porque este tipo de apoio requer uma infraestrutura institucional mais robusta por parte dos BAs. Além disso, alguns BAs não consideram que seja seu papel desenvolver um apoio social que fortalece a autonomia de gestão das instituições receptoras, atribuindo esta função ao poder público municipal. Ainda que os BAs não desenvolvam, de modo expressivo, ações diretamente voltadas para este fim, indiretamente acabam contribuindo neste processo pois, por meio da complementação alimentar, possibilitam que as instituições utilizem os recursos disponíveis para outros fins.

Os BAs qualificam a doação de alimentos também pela melhoria da qualidade das refeições oferecidas pelas instituições receptoras, seja ao provê-las com alimentos que permitem uma maior variedade de consumo por parte das famílias atendidas, seja pelos procedimentos de controle da qualidade e ampliação do prazo de validade dos alimentos doados. Por fim, a qualificação da doação se manifesta no semiprocessamento (selecionar, higienizar e embalar) ou processamento (transformar em doces ou outros produtos) dos alimentos doados, procedimentos que, ademais, agregam valor aos produtos.

Desafios do processo de implementação:

Incertezas inerentes ao processo de doação

Aqui parece se localizar o principal desafio para a legitimação e consolidação dos BAs. A quase totalidade dos BAs entrevistados (25 dentre os 30) mencionou como principal dificuldade na manutenção e sustentabilidade do equipamento a sensibilização e a consequente adesão, de forma mais permanente, de doadores, da sociedade em geral e dos próprios governos.

A dificuldade de manter os doadores ou mesmo de ampliar seu escopo foi relacionada a diferentes fatores. Um deles, bastante destacado, foi a insegurança dos doadores em relação à possível imputação de responsabilidade em casos de problemas de saúde consequentes ao consumo dos alimentos doados, prevista no Projeto de Lei n. 4.747/1998, denominado de Estatuto do Bom Samaritano, há tempos em tramitação no Congresso Nacional. Chegou-se a identificar um caso de município (Campinas-SP) que decretou regulamentação própria, isentando de responsabilidade os doadores em casos desse tipo. De igual modo, alguns BAs estabeleceram contratos específicos (termos de responsabilidade técnica) com os doadores, isentando-os e responsabilizando-se em situações como esta.

Quando os próprios BAs se responsabilizam pelo controle de qualidade dos alimentos doados, o controle de riscos em termos de contaminação e problemas sanitários é, em alguma medida, mais garantido. Quando não há algum tipo de responsabilização por parte de nenhum segmento envolvido no processo de doação, torna-se fundamental considerar os riscos do ponto de vista da saúde, principalmente, no caso de doações de refeições prontas.

Por isso, do ponto de vista da SAN (que congrega, simultaneamente, a erradicação da fome e o combate ao desperdício, mas também a qualidade da alimentação), é imprescindível que sejam construídas estratégias que favoreçam a doação, mantendo procedimentos de controle da qualidade sanitária dos alimentos doados. Neste caso, alguma instituição ou segmento envolvido no processo de doação deve se responsabilizar por estas medidas como forma de proteção das instituições e famílias que vão receber os alimentos ou refeições. Esta é uma questão que se coloca para o Projeto de Lei supracitado, ou seja, isentar qualquer ator de responsabilidade pela doação dos alimentos não garante os princípios da SAN.

Constatou-se também outra dificuldade para que alguns doadores venham a aderir ao programa: o receio de se associarem a ações de iniciativa do poder público, pelo descrédito que alguns governos locais construíram junto à sociedade ao longo dos anos. Além disso, a eventualidade de ocorrerem descontinuidades no programa, em razão da alternância de poder ou por modificações de prioridades da ação governa-

mental, podem acarretar uma interrupção na coleta dos alimentos por parte dos BAs e, com isso, provocar a perda irreversível de doadores.

Por vezes, a mera troca de funcionários sem a correspondente transmissão de informações sistematizadas, acarreta interrupções nas atividades. A pequena tolerância dos doadores em relação ao mau funcionamento ou descontinuidades do programa deixa muito pouco espaço para erros deste tipo, dificultando, quando não impedindo, a recuperação dos doadores e a sensibilização de novos, a fim de retornar ao ritmo normal de distribuição de alimentos.

Diante destes desafios, diversos BAs indicaram que ações para maior divulgação de suas atividades, sensibilização de doadores e conquista de credibilidade precisam ser reforçadas visando favorecer a adesão e conseguir que os doadores assumam a responsabilização social como primeiro motivo para a realização das doações. Ainda que seja relevante assegurar um bom nível de organização e o funcionamento regular dos BAs, deve-se considerar que, subjacente aos problemas que podem ser apontados pelos doadores, está o desejo de muitos deles em dispor de um mecanismo regular e não custoso de equacionar problemas com o descarte de produtos que não serão comercializados.

Ainda sobre as incertezas quanto à doação, cabe avaliar se os municípios menores têm condições de montarem um BA em face da baixa disponibilidade de alimentos a serem doados. Vale dizer, a análise dos projetos de BA pelo MDS deveria levar em conta a população do município e também a possibilidade de encontrar algum tipo de doação no próprio município ou em municípios vizinhos.

Infraestrutura de gestão

Entre os fatores citados pelos BAs pesquisados como desafios para sua sustentabilidade, um bom número deles está relacionado com a infraestrutura de gestão, com a seguinte ordem de prioridade: (1) transporte; (2) espaço físico e infraestrutura de armazenagem; (3) dificuldade de pessoal vinculado diretamente ao BA, pois muitos são cedidos ou compartilhados em múltiplas atividades além do programa.

Coordenação de ações

Os BAs têm sido criados, em geral, a partir de dinâmicas próprias dos contextos municipais onde se localizam. Portanto, tratam-se de iniciativas relativamente desconectadas entre si, ainda que sua recente expansão venha se dando sob estímulo de um programa federal específico. Não obstante, nota-se a presença de processos que apontam para a constituição de redes de BAs e outras formas de cooperação ou de coordenação de ações, algumas devido à existência do referido programa, outras em razão da existência de proximidade física entre os equipamentos.

Em alguns casos, o fato de haver proximidade física é um potencial “natural” para que os BAs se articulem e trabalhem de forma sinérgica, como já ocorre em alguns casos. Porém, cabe observar que a proximidade entre os BAs gera problemas de concorrência por doações, por instituições receptoras e, inclusive, atritos que não são facilmente contornáveis. Parece claro que a exploração de sinergias e, sobretudo, a solução de eventuais áreas de conflitos está na maior coordenação das ações entre os BAs e destes com as demais ações de SAN, como é próprio da concepção de sistemas de SAN com os respectivos conselhos municipais e estaduais de SAN.

POTENCIALIDADES E DESAFIOS DOS BAs PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE SAN

A avaliação dos BAs realizada pela pesquisa teve como eixo orientador o enfoque da SAN, mais especificamente, a perspectiva de inserção desse tipo de equipamento na construção de políticas de SAN. A análise a seguir apresenta as potencialidades e desafios nessa direção, valendo-se das diretrizes de política derivadas do enfoque da SAN em construção no Brasil.

Intersetorialidade

A principal expressão da diretriz da intersectorialidade na atuação dos BAs localiza-se na articulação que eles podem promover entre organizações que atuam em diferentes etapas e dimensões da cadeia alimentar e nutricional. Ao centralizarem o processo de captação e doação de alimentos, os BAs propiciam um espaço para a canalização e mobilização de instituições sociais já existentes nos municípios.

Cabe destacar que os BAs administrados pelo poder público municipal vêm estabelecendo parcerias com diferentes setores e esferas de governo. Este processo pode ou não fortalecer o diálogo intersectorial, dependendo da medida em que os setores se articulam entre si ou apenas com o próprio BA em ações mais pontuais.

A articulação do programa de BAs num contexto mais amplo de programas de SAN desenvolvidos no município (restaurantes populares, alimentação escolar, cozinhas e hortas comunitárias etc.), que pôde ser identificada em poucos casos, contribui também para correlacionar diferentes tipos de ação de SAN e contextualizar as doações como parte delas, numa complementação de estratégias mais efetivas em termos de resultados.

A integração de diferentes programas – que vem sendo apontada como desafio para as estratégias de enfrentamento da pobreza – poderia ser uma decorrência deste processo. Isto é, na medida em que os BAs se articulam com diferentes instituições e setores que implementam programas específicos, eles poderiam contribuir para encaminhar as famílias, ou mesmo as instituições, para outras formas de atendimento de acordo com suas necessidades (por exemplo, famílias de agricultores para o acesso a crédito,

analfabetos para programas de alfabetização), potencializando, assim, as possibilidades de superação da pobreza.

Um campo de atuação dos BAs, especialmente relevante nesse sentido, consiste nas ações educativas desenvolvidas pela maioria dos bancos estudados. Além das atividades de formação dos próprios integrantes da equipe, vimos que a maioria das ações educativas são destinadas às entidades receptoras e, em menor número, aos doadores de alimentos, quase sempre focalizando questões relacionadas com higiene, manipulação e conservação de alimentos, sem dúvida, importantes embora limitadas quando se considera a abrangência do enfoque da SAN. Contudo, muitos gestores de BAs destacaram o fato de as atividades educativas e de capacitação servirem para o “repasse” de conhecimento a “multiplicadores”. Levar os cursos até as comunidades, ao invés de fazer com que os participantes venham até o BA, também tem sido utilizado como estratégia. Outras estratégias compreendem dirigir-se a públicos específicos (crianças em creches, por exemplo) e trabalhar a autoestima das pessoas (merendeiras).

Constatou-se a intenção generalizada de realização de ações educativas, mas que são impedidas pela baixa disponibilidade de recursos, sobretudo de pessoal e transporte para a ida às instituições. Embora real, esta limitação pode também esconder uma possível falta de capacidade de gestão dos que se encontram à frente de alguns BAs, que leva à inexistência de ações ou sua pequena eficácia. Daí a sugestão da capacitação dos gestores dos bancos. Essa prática deveria ser rotineira, o mesmo acontecendo com a visita de gestores de BA a outros bancos que partilham de realidades semelhantes – ou até a mesma realidade.

Há fragilidades, também, em relação ao cumprimento da obrigatoriedade, estabelecida e reconhecida pelos próprios atores, no que se refere à participação das entidades receptoras em ações educativas e de formação. Foi bastante mencionado o problema da representação da entidade enviada para participar dessas ações, pois nem sempre se trata da pessoa mais indicada e, desta forma, a continuidade do trabalho, que é igualmente importante, se vê comprometida pela rotatividade de pessoas que participam das atividades de formação. Por vezes participam os responsáveis ou coordenadores, outras vezes os motoristas, as “cantineiras” etc. A obrigatoriedade de participação, nesses casos, pode estar produzindo resultados frustrantes. Observou-se, também, alguma fragilidade das próprias ações educativas nos aspectos do seu conteúdo, material utilizado e forma de realização (no sentido de serem mais ou menos participativas e dialógicas ou serem por vezes pautadas numa lógica de “treinamento”, de “repasse de conhecimentos” e menos num processo educativo relacional e compartilhado).

Embora esse tipo de participação apresente alguns desafios, é importante considerar que a preocupação dos bancos em desenvolvê-la ou em cadastrar organizações que desenvolvem atividades educativas (ou de outro tipo) junto às famílias atendidas,

reforça a constatação de que boa parte dos bancos se preocupa em ir além da doação de alimentos. Este é um dilema histórico dos programas de distribuição de alimentos, assim como a realização de atividades educativas de forma obrigatória, inclusive pelas famílias, sempre foi um desafio. Caberia questionar qual a melhor forma de proceder, desenvolver ações educativas considerando que elas podem se constituir em mecanismos de indução de outros processos sociais – com todas as dificuldades inerentes a este processo, inclusive por parte das famílias que podem ver nas ações uma moeda de troca (ou seja, eu só recebo o alimento se participar do que eles me obrigam).

Por último, mas não menos relevante, um aspecto muito enfatizado nas entrevistas foi a importância das parcerias realizadas com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), por meio do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), para a complementação das doações recebidas pelos BAs. Com efeito, parte dos bancos já recebeu alimentos dessa forma, recebem eventualmente ou ainda recebem regularmente. Essas parcerias vêm promovendo uma interessante articulação entre pequenos produtores rurais e população excluída de relações mercantis no que respeita à aquisição de alimentos, mediada pelos BAs. Nesse contexto, vêm sendo produzidos e distribuídos alimentos como feijão, farinha de mandioca, frutas diversas, mel, “paçoquinha”, “bananinha”, entre outros. Como observado anteriormente, esse tipo de relação insere os BAs numa dinâmica que vai além de um dos objetivos específicos desse tipo de equipamento que é combater o desperdício.

Equidade

Os BAs combinam diferentes critérios na seleção das instituições receptoras, mas, em sua maioria, consideram a vulnerabilidade social, alimentar e biológica dos segmentos atendidos como um fator determinante neste processo. É interessante destacar que a inserção do programa em outras ações que vêm sendo desenvolvidas pelas prefeituras no âmbito da SAN, ou mesmo no contexto da Assistência Social, contribui para que os conselhos locais de participação social interfiram neste processo seletivo. Em tese, esta dinâmica pode favorecer a maior publicização das atividades dos BAs e a inserção de diferentes setores sociais à medida que estes conselhos expressem demandas de múltiplas instituições e grupos sociais locais.

Contudo, nota-se que alguns gestores dos BAs identificam como uma potencialidade justamente o fato de não se associarem a nenhum tipo de espaço político governamental, e do programa ser visto como uma estratégia “não partidária”. Isso favorece, no seu modo de ver, a adesão de um contingente maior de doadores, seja pela possível sustentabilidade deste tipo de ação (que permaneceria independente das mudanças de governo), seja por que alguns doadores não desejam se associar a nenhum tipo de ação governamental que possa sugerir vinculação ou apoio partidário, como já apontado anteriormente.

O processo de cadastramento abrange, sem dúvida, questões relevantes desde a ótica da equidade. A formalização das relações entre os BAs e as instituições receptoras é uma das principais preocupações dos gestores de bancos, devendo ser ressaltado aqui o aspecto relacionado ao acesso às políticas públicas, numa perspectiva de equidade, como também o aspecto “transparência” na gestão dos recursos públicos. No que diz respeito à equidade, as maiores preocupações são: o fato de se as famílias realmente necessitadas estarem ou não sendo beneficiadas pelo Programa; se as entidades assistidas estão sendo beneficiadas por outros programas públicos; e se há interferência do “poder local” sobre a definição das famílias a serem atendidas. A transparência na definição dos critérios para a definição das entidades que serão assistidas, nesse contexto, torna-se um instrumento eficaz para evitar qualquer forma de utilização inadequada dos recursos públicos.

Outra questão diz respeito à extensão das ações relacionadas aos programas de BA implementados no âmbito municipal, particularmente quanto à sua capilaridade em comparação com outros programas públicos. Um primeiro aspecto a verificar é se o fato de as instituições receptoras serem capazes de atender a todos os critérios comumente estabelecidos para cadastramento pode significar que não são estas as instituições e famílias mais necessitadas.

Sem desconsiderar a importância do estabelecimento de critérios para o cadastramento das entidades receptoras, notou-se que alguma flexibilidade a respeito pode ser recomendável para assegurar o efetivo atendimento de instituições que não conseguem atender aos critérios, mas que, muitas vezes, são as que mais necessitam do atendimento, como já mencionado. Nesses casos, o papel do BA seria, justamente, estimular a organização, fazer um acompanhamento mais amigável para regularizar a situação, apoiar a realização das melhorias estruturais com busca de novas parcerias, sem deixar de atender as diferentes realidades encontradas. Trata-se de flexibilizar as regras formais para permitir que se criem condições para que a realidade se transforme no sentido daquilo que as próprias regras estabelecem. É interessante destacar que alguns BAs já praticam este tipo de flexibilização.

Um segundo aspecto refere-se ao acesso às políticas públicas. Alguns BAs condicionam o atendimento às entidades ao fato de elas não estarem sendo atendidas por outros programas públicos. Cabe questionar se, em lugar de excluir essas entidades do Programa Banco de Alimentos, não deveria ser buscada a complementaridade nas ações públicas junto às instituições e famílias, de modo a promover-lhes uma assistência integral. Destaca-se, por exemplo, que vários BAs levam, junto das suas ações, não apenas ações educativas, mas também o atendimento de crianças e adolescentes, programas de geração de emprego e renda etc. Forma-se, nesse caso, um aparato de proteção e promoção social que complementa as ações do BA e permite pensar mais além, em termos da emancipação das famílias atendidas em sua dependência de ações de complementação alimentar.

Chega-se, aqui, a um ponto fundamental. Não está evidente a existência, entre os gestores do Programa BAs, nas várias esferas de governo envolvidas, da perspectiva de emancipação das famílias em relação às ações desenvolvidas pelo programa, dependência que decorre da situação de carência alimentar em que vivem. Claro está que, para tanto, os BAs teriam que ser capazes de ultrapassar os limites da sua atuação específica, não apenas incorporando atividades correlatas com potencial emancipador, mas principalmente articulando-se com outras ações e programas que comporiam um sistema local de SAN.

Isso não significa desconsiderar dois aspectos. Primeiro, a dimensão de combate ao desperdício dos BAs tem um caráter de atividade permanente em face dos fatores que levam à ocorrência desse problema nas várias etapas da cadeia alimentar e nutricional. Segundo, a busca por se relacionar com entidades receptoras capazes de atingir as famílias necessitadas contribui para conferir capilaridade e eficácia à ação pública de erradicação da fome e promoção da SAN.

No tocante à capilaridade que os BAs possuem, pode-se notar sua capacidade, diferentemente de outros programas públicos, de alcançar parcelas das populações que não têm acesso às políticas públicas de uma forma geral, claro, por intermédio das entidades receptoras das doações. O fato de os alimentos serem doados, e não comprados, explica em grande medida essa maior inserção em contextos marcados pela exclusão social, dada a maior flexibilidade em relação às ações de assistência. Não se pode subestimar, porém, o problema relatado por todos os BAs relativo à entrega dos alimentos nas entidades, pois, quanto mais longe e mais na periferia elas estiverem instaladas, maior a dificuldade de elas se deslocarem para captarem os alimentos no banco. Ademais, o resgate dos alimentos por parte das entidades receptoras junto aos BAs é bastante dependente do trabalho voluntário.

A prática, na quase totalidade dos casos, é não levar as doações às entidades, que devem vir retirá-las. Além do custo financeiro e do aparato logístico que a entrega implicaria, muitos gestores de BA consideram como contrapartida das entidades elas se mobilizarem para buscar os alimentos doados. Embora lógica, essa ótica não procede no caso daquelas instituições que não conseguem fazê-lo de forma alguma. Vale dizer, é preciso avaliar quanto essa limitação compromete a capilaridade dos BAs.

Por fim, uma observação relativa à qualidade das relações mantidas com as entidades receptoras, particularmente, no que respeita a “estatuto de parceria”. Um ponto a ser destacado refere-se à existência ou não de mecanismos de controle junto às entidades. As entrevistas apontaram para o fato de que existe uma grande diferença entre ser controlador e ser parceiro. A mudança parece só se efetivar quando laços diferentes daqueles relacionados à “vistoria” são colocados em prática. Assim, ficou também evidenciado o fato de que as relações com as instituições beneficiárias devem ser estabelecidas com o estatuto de “parceria” e não de controle das atividades nelas realizadas.

Participação social

Dadas as características dos BAs, o principal destaque quanto à participação social envolvida em sua atuação diz respeito à articulação dos BAs com conselhos locais de controle social, no campo da Assistência Social ou no da SAN. Mais precisamente, a busca dessa articulação constitui um processo que poderia favorecer a participação social nas áreas de atuação dos BAs. É importante destacar que essa participação, quando ocorre (identificada em 45% dos BAs entrevistados), está voltada mais diretamente para o processo de seleção das instituições receptoras, ou seja, é uma participação delimitada a uma dimensão específica da dinâmica operacional dos BAs.

Pelo lado dos gestores das entidades receptoras, a participação social poderia ser buscada por meio do incentivo à realização de reuniões regulares dessas entidades, de modo a criar sinergias, trocas de experiências e um espaço de valorização do empreendedorismo social. Essa iniciativa foi observada num dos BAs visitados, sugerindo-se que ela seja levada em conta pelos gestores nacionais do Programa.

Sustentabilidade

A análise de custos operacionais, por si só, não fornece uma boa base para a avaliação da sustentabilidade dos BAs, uma vez que essa avaliação não pode se basear na dimensão econômica expressa pela relação custo-benefício da doação de alimentos, porque os BAs são provedores de outros serviços, para além da distribuição de alimentos. Assim, o elevado valor que pode ser encontrado na análise de custo-benefício pode estar escondendo uma gama de serviços prestados às comunidades que são agregados à pura distribuição de alimentos. Além disso, em face do fato de os bancos de alimentos apresentarem estruturas de custos diferenciadas, quando são computados os custos referentes ao transporte, espaço físico, pessoal, equipamentos e processamento, a comparação entre BAs fica bastante comprometida, senão injusta, caso se insista na relação custos-benefício como medida de avaliação.

Contudo, alguns fatores contribuem para a sustentabilidade político-social dos BAs. Um deles é a própria vocação de combate ao desperdício, um problema reconhecido como significativo e prioritário para o campo da SAN. As ações neste sentido contribuem, também, para a sustentabilidade ambiental, considerando o destino adequado dos resíduos sólidos; foi possível constatar vários BAs que desenvolvem estas ações.

Quando essa vocação de combate ao desperdício está associada ao processamento dos alimentos, às ações educativas e de apoio social às instituições receptoras, reforçam-se as justificativas para manutenção desse arranjo institucional, na medida em que ele favorece e qualifica a própria doação, agregando outros tipos de valores, que não apenas os monetários, na análise dos custos e dos benefícios desse tipo de equipa-

mento. De modo geral, os BAs estão diante do desafio de obter o reconhecimento social da iniciativa.

Já se mencionou, anteriormente, vários elementos que podem desafiar a sustentabilidade dos BAs. Um deles é a insegurança gerada pela possível descontinuidade do programa no caso de mudanças de governo, por exemplo, no caso dos BAs que são pautados, fortemente, em recursos e programas governamentais como o PAA. Outro elemento é a instabilidade em termos de adesão dos doadores, ocasionada por diversos fatores já mencionados anteriormente. Esse complicador se agrava nos municípios de pequeno porte, especialmente os mais pobres, que, além de partilharem das referidas dificuldades na adesão dos doadores, enfrentam um problema específico: a falta de doadores em potencial.

Há um conjunto de fatores que pode comprometer a sustentabilidade dos BAs relacionados com a infraestrutura de gestão, também já mencionado. Destaca-se a dificuldade de garantir pessoal que atue de forma mais permanente e que seja destinado, fundamentalmente, para o trabalho nos BAs, ao que se acrescentam os problemas relacionados com espaço físico e transporte que comprometem o processo de doação.

Vimos que os principais problemas que atingem a gestão municipal no Brasil incluem: recursos financeiros e humanos insuficientes; problemas de instalações, equipamentos e pessoal; interferência negativa por parte dos políticos locais; falta de apoio por parte dos governos estadual e federal. As questões referentes aos recursos humanos aparecem em segunda ordem de importância no conjunto de problemas apontados, sendo esta questão bastante destacada pelos gestores de BAs entrevistados.

Qualidade

Os BAs contribuem de diversas formas para qualificar as atividades que já vêm sendo prestadas pelas organizações sociais receptoras. A própria complementação alimentar contribui, indiretamente, para potencializar os recursos disponíveis nestas instituições. De igual modo, o BA pode possibilitar um maior controle de qualidade dos alimentos doados, seja do ponto de vista sanitário, seja nutricional. A pesquisa revelou ser bastante comum que os BAs desenvolvam ações nesse sentido.

Cabe alertar, porém, que as ações de controle sanitário desenvolvidas pela maior parte dos BAs possibilitam apenas uma análise parcial de riscos, uma vez que procedimentos de controle de qualidade microbiológica são muito caros e inviabilizariam o próprio processo de doação. Esse tipo de procedimento é realizado por um número muito reduzido de bancos e em casos bastante específicos.

Os bancos enfrentam um desafio importante no que se refere ao controle da qualidade nutricional dos alimentos por operarem com produtos doados, tendo pouca

ingerência na escolha do tipo de alimento. Por outro lado, foi possível perceber que um contingente expressivo opera com doações de frutas, legumes e verduras, contribuindo, portanto, para o estímulo ao consumo de alimentos de alto teor nutritivo.

Falou-se, também, sobre as potencialidades no campo do processamento dos alimentos. No entanto, um dilema pode se colocar do ponto de vista da qualidade entendida de forma ampla. Se, por um lado, o processamento de alimentos em forma de doces possibilita maior aproveitamento de determinados alimentos considerando seu estado de conservação e também agrega valor aos alimentos, por outro lado, pode contribuir para ampliar o acesso a alimentos com alta concentração de açúcar, o que não é desejável do ponto de vista da qualidade nutricional. Outras formas de processamento podem acarretar problemas análogos.

Por meio das ações educativas e de apoio social que vêm sendo desenvolvidas, os BAs também podem contribuir para o aprimoramento da capacidade de gestão das instituições receptoras e da qualidade dos serviços de alimentação por elas prestados. Por fim, é importante destacar que essas ações, associadas ao papel de intermediador que os BAs exercem, podem potencializar a promoção de hábitos alimentares saudáveis dependendo do tipo de alimento doado, das formas de processamento e das dinâmicas do processo de educação em SAN que são instituídos.

Descentralização

Desde a ótica da descentralização das ações e programas que deve compor as diretrizes das políticas de SAN, deve-se levantar a questão de saber se a destinação de recursos pelo Governo Federal para os municípios implantarem os BAs vem sendo positiva do ponto de vista de indução de políticas públicas. Tal avaliação está sendo, aqui, apenas sugerida, já que ela vai muito além do que possibilitam as informações coletadas pela pesquisa. Haveria que verificar se os municípios conseguem implementar e manter os BAs com a forma de distribuição de atribuições e recursos entre os governos local e federal, na qual este último garante a infraestrutura de operacionalização dos bancos e os municípios garantem pessoal, transporte e espaço físico.

Nesse sentido ainda, caberia verificar se os municípios que aderiram ao Programa Banco de Alimentos têm um perfil específico diferenciado em relação aos que não aderiram, e se esse perfil configura alguma distribuição regional. Por exemplo, pode-se presumir que a maior focalização em municípios da região Sudeste se deve a que eles dispõem de maior infraestrutura para formular projetos, estabelecer mecanismos de convênio com as demais esferas de governo e também um maior número de doadores. Desde logo, cabe destacar que os municípios acham vantajoso aderir ao programa.

Por fim, o acompanhamento do programa vem ocorrendo na forma de auditorias ou fiscalizações do Governo Federal, com pouca ou nenhuma participação dos estados

neste processo de monitoramento local da implementação. Caberia pensar se este sistema de monitoramento é suficiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise apresentada indica a potencialidade dos bancos de alimentos na ampliação do acesso à alimentação por parte dos segmentos socialmente vulneráveis, mobilizando e intermediando recursos governamentais e societários, em diferentes níveis de governo. Nesse sentido, os bancos constituem espaços potenciais de articulação entre atores públicos e privados, ainda que esta inter-relação se processe fundamentalmente no plano operacional das ações e não necessariamente no político institucional, uma vez que é focada na captação e distribuição dos alimentos.

A preocupação com o fortalecimento de processos educativos e com o apoio as organizações com maiores fragilidades de gestão destaca-se também como fator positivo, uma vez que pode contribuir para a construção de valores em SAN e habilidades institucionais em médio e longo prazo.

Ainda há muito a ser percorrido no que se refere a potencializar as práticas alimentares saudáveis, considerando os tipos de alimentos doados, as formas de processamento desses alimentos pelos BAs e a dinâmica das ações educativas realizadas. Alguns desafios que se colocam nesse sentido referem-se à capacidade desses equipamentos em garantir o controle da qualidade dos alimentos doados, um processo de alto custo e difícil operacionalização. A implementação do programa é assim afetada pelas diferenças dos municípios em termos de infraestrutura de gestão, trazendo alguns limites para sua efetividade.

A estreita articulação que estes equipamentos estabelecem com organizações que atendem a segmentos socialmente vulneráveis pode favorecer a visibilidade destes grupos junto ao poder público. Isso ocorrerá à medida que essa potencialidade for apropriada pelos gestores locais visando inserir estes indivíduos e famílias em outros programas sociais igualmente relevantes. As experiências aqui citadas de articulação dos BAs com o PAA sinalizam as possíveis inter-relações que podem contribuir para um planejamento local integrado. Cabe, por fim, considerar que a consolidação processual de sistemas locais de SAN, que está em curso no país, pode também contribuir, em médio e longo prazo, para qualificar e articular as ações que vem sendo desenvolvidas pelos BAs no âmbito de uma política local de SAN.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial do Brasil**. Brasília, 2006.

BREMAEKER, F. E. J. Os prefeitos brasileiros: que são e o que pensam. **Revista de Administração Municipal**, v. 38, p. 63-76, 1991.

BURLANDY, L. Segurança alimentar e nutricional: intersectorialidade e ações de nutrição. **Saúde em Revista**, Piracicaba (SP), v. 6, n. 13, p. 9- 16, 2004.

BURLANDY, L.; LABRA, M. E. Redes de política no combate a fome e a pobreza. A estratégia Comunidade Solidária no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 12, p. 1543- 1552, 2007.

CAMARGO, A. O novo pacto federativo. **Problemas Brasileiros**, v. 1, p. 9-17, 1995.

CASTRO, Maria Helena. Interesses organizações e processos decisórios. **Cadernos de Pesquisa**. Campinas: Unicamp/NEPP, 1989.

COSTA, C. G.;MALUF, R. S. **Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001. (Publicações Pólis, 38).

DRAIBE, S. M. A. Construção institucional da política de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas: UNICAMP/ NEPP, 1998.

HIRSCHMAN, A. O. **Rival views of market society and other recent essays**. N. York, Viking Press, 1986.

KLIKSBERG, B. (Org.). **Pobreza – un tema impostergable – Nuevas respuestas a nível mundial**. 2. ed. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, 1993.

MARANDO, V. E; FLORESTANO, P. Intergovernmental management, the state of the discipline. In: LUNM, N.; WILDAVSKY, A.; CHATHAN (Eds.). **Public administration: the state of the discipline**. New Jersey: House Publishers, p. 73-98, 1998.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de janeiro: Vozes, 1996.

NEVES, G. H.; MARINHO, H. Os rumos do debate sobre desenvolvimento municipal. **Revista de Administração Municipal. Municípios**, v. 222, p. 22- 30, 1999.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. **Dados. Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SCHWARTZ, G.; CORBACHO, A. **México**: experiences with pro-poor expenditure policies. Washington (D.C.): International Monetary Fund, 2002. (Working Paper).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de Gestão**: 2004. Brasília, DF, 2005.

5. INDICADORES SOCIAIS NA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA COZINHAS COMUNITÁRIAS

*Flávia Mori Sarti¹
Dirce Maria Lobo Marchioni²
Daniel Henrique Bandoni³
Bettina Gerken Brasil⁴
Iramaia Campos Figueiredo⁵*

INTRODUÇÃO

Dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, definidos no artigo 3º da Constituição (BRASIL, 1988), estão a construção de uma sociedade justa e solidária, a erradicação da pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais. A superação da fome e a garantia de alimentação são pressupostos básicos para obtenção da meta proposta na Carta Magna do País.

O conceito de saúde é intrinsecamente incompatível com dietas inadequadas, seja sob a ótica da escassez ou excesso de alimentos (TAGLE, 1981). A questão da exclusão social permeia os inúmeros problemas relativos à fome e à desnutrição:

A fome não é diagnóstico registrado nos prontuários de atendimento ou nos certificados de óbito. E o cotidiano da exclusão, além da fome, está associado a uma maior vulnerabilidade às mortes e doenças por grupos de causas relacionadas com a violência (ESCOREL, 1994, p.42).

O conceito de segurança alimentar e nutricional que consta na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2006) refere-se aos seis atributos básicos da disponibilidade de alimentos: suficiência, estabilidade, autonomia, sustentabilidade, equidade e qualidade; ou seja, à:

(...) realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

Assim, há necessidade de um amplo conjunto de políticas públicas direcionadas ao combate à fome e à exclusão social, cujo âmbito interdisciplinar “exige a confluência de várias especialidades” (DOMENE, 2003, p. 131), resultando em maior grau de dificuldade no estabelecimento de um processo de avaliação associado a tais ações.

¹ Graduada em Economia (FEA-USP) e Nutrição (FSP-USP). Doutora em Nutrição Humana Aplicada (PRONUT-USP). Professora doutora da Escola de Artes, Ciências e Humanidades e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Modelagem de Sistemas Complexos – Universidade de São Paulo (EACH/SCX-USP).

² Graduada em Nutrição (FSP-USP). Mestre e Doutora em Saúde Pública (FSP-USP). Professora doutora do Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública – Universidade de São Paulo (FSP-USP).

³ Graduado em Nutrição (Centro Universitário São Camilo). Mestre em Saúde Pública (FSP-USP). Doutor em Nutrição em Saúde Pública (FSP-USP). Pesquisador do Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde – Universidade de São Paulo (NUPENS-USP).

⁴ Graduada em Nutrição (FSP-USP) e Filosofia (FFLCH-USP). Mestre e Doutora em Saúde Pública – Universidade de São Paulo (FSP-USP). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde – Universidade de São Paulo (NUPENS-USP).

⁵ Graduada em Nutrição (Universidade Federal de Ouro Preto). Mestre em Saúde Pública – Universidade de São Paulo (FSP-USP). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde – Universidade de São Paulo (NUPENS-USP).

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), de natureza eminentemente interdisciplinar, é um tema amplo e complexo e é um campo de política pública ainda em construção no Brasil (IPEA, 2005, p. 50). (...) Isso pode ser creditado a dois fatores: i) o alto grau de complexidade dessa tarefa, em razão das próprias características da SAN, notadamente a interdisciplinariedade e a transversalidade; e ii) a dificuldade do órgão gestor encarregado dessa articulação em executá-la na prática. (IPEA, 2005, p. 52).

Segundo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2006), políticas públicas direcionadas às questões de alimentação e nutrição no Brasil devem incluir, entre outras, ações que visem:

I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda; (...)

III - a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social; (...)

V - a exigibilidade administrativa e jurisdicional do direito humano à alimentação adequada; e

VI - a produção, a difusão e o acesso à informação e ao conhecimento (BRASIL, 2006).

A partir de sua instituição, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) buscou consolidar ações da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme determinado no âmbito da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional:

(...) a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional implica planejar, coordenar, definir estratégias e monitorar em conjunto:

a) ações estruturantes-emancipadoras – quando se trabalham as causas sócio-econômicas (*sic*), políticas, culturais e ambientais, com o requisito de serem assumidas pelos beneficiários do abastecimento agroalimentar. Com isso gera-se equidade (*sic*) e forma-se cidadãos;

b) ações emergenciais – para atender grupos que carecem de imediato suprimento alimentar, por parte do Estado – o que não deve ser confundido com práticas clientelistas que dariam continuidade à histórica dependência e subalternidade das populações pobres. (BRASIL, 2007a, p. 3).

Algumas críticas, contudo, ressaltam um conjunto de problemas relativos à operacionalização das políticas públicas de inclusão social conduzidas no contexto do MDS:

Atualmente, as iniciativas de políticas públicas para essa área são mais um conjunto amplo de programas e ações do que propriamente um sistema de segurança alimentar articulado como política (IPEA, 2005, p. 50). (...) cabe lembrar que a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004, a partir da fusão de três instituições – o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), o Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família –, embora seja um louvável esforço de racionalidade administrativa, também trouxe um problema: a descontinuidade das ações, particularmente aquelas referentes à Segurança Alimentar e Nutricional (IPEA, 2005, p. 52).

Programas sociais de dimensão nacional constituem instrumentos fundamentais à redução de desigualdades socioeconômicas vigentes, assim como ao combate à exclusão social, à miséria e à fome. No entanto, há necessidade de coordenação entre governo, organizações não governamentais, setor privado e sociedade civil, de forma a reduzir a ocorrência de ações fragmentadas por parte dos agentes sociais. Sobretudo, deve-se focalizar na promoção da capacitação produtiva e busca por emancipação e autonomia dos indivíduos e comunidades no âmbito das ações de inclusão social e segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2007a).

Assim, ações coordenadas de incentivo à produção local e promoção da segurança alimentar e nutricional tendem a dinamizar economias locais, gerando resultados positivos em diversos aspectos da comunidade, a partir da redução de custos de produção e transporte associada às atividades produtivas do setor de alimentação, implementação de empreendimentos produtivos locais, geração de emprego e renda para população local, redução da vulnerabilidade social e potencialização dos resultados em saúde e nutrição.

Dentro de tal contexto, o Projeto de Incentivo à Instalação de Cozinhas Comunitárias é parte do conjunto de ações governamentais direcionadas à garantia do direito à segurança alimentar e nutricional para a população brasileira (BRASIL, 2007a).

O Projeto Cozinhas Comunitárias tem como objetivo primordial incentivar e apoiar a implantação de pequenas unidades de produção de refeições direcionadas a um público-alvo sob risco nutricional, em particular:

(...) trabalhadores de baixa renda, idosos, desempregados, agricultores familiares oriundos de comunidades de baixa renda, populações desassistidas e pessoas situadas abaixo da linha de pobreza, tendo como área de abrangência todo o território nacional, com preferência nas áreas com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), municípios do semi-árido (*sic*), regiões metropolitanas e municípios do CONSAD. (BRASIL, 2007a, p. 6).

As cozinhas comunitárias são definidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) como equipamentos com capacidade média de atendimento, “Unidades de Alimentação e Nutrição (UANs), com produção mínima de 200 refeições por dia, e com funcionamento de – no mínimo – cinco dias por semana” (BRASIL, 2007b, p. 7). Algumas unidades do programa concentram-se em atividades educativas relacionadas à alimentação e nutrição (modalidade de cozinhas comunitárias baseadas em cursos), de forma a promover a educação nutricional da comunidade local.

A operacionalização dos equipamentos de produção das refeições pode ser assumida por organizações não governamentais da comunidade que estejam previamente inseridas em programas municipais ou estaduais relativos à geração de trabalho e renda para a população local, desde que os instrumentos de repasse de recursos – convênios – estejam devidamente firmados pelos entes federativos com os quais atuam as organizações (BRASIL, 2007a, p. 6).

Destaca-se no programa que:

A cozinha comunitária deve ser gerida por órgão da administração pública e/ou por meio de parceria com organizações privadas sem fins lucrativos e sociedade civil organizada. A criação de departamento ou gerência com estrutura orçamentária específica para a gestão de Cozinhas Comunitárias é apropriada para o bom desempenho do projeto. (BRASIL, 2007a, p. 6).

As unidades de cozinhas comunitárias “devem ser implantadas em áreas periféricas das cidades, onde há maior concentração de população em situação de risco ou vulnerabilidade alimentar e nutricional”, no entanto, sua localização “deve permitir que os usuários não tenham que utilizar meios de transporte para os deslocamentos no horário de almoço” (BRASIL, 2007b, p. 7).

Desde o início de sua implantação até outubro de 2010, o programa incluía 642 unidades conveniadas com o MDS em municípios de 22 estados da federação, sendo que 404 unidades apresentam-se em funcionamento (PERINI et al., 2010).

Um projeto ou programa é uma propositura de natureza técnica e caráter prescritivo para planejamento de uma intervenção. A efetiva operacionalização da proposta de projeto ou programa consiste na transposição de dados de natureza teórica para a prática da produção de serviços em escala social, envolvendo modo de produção, processos de trabalho e administração dos prestadores de serviços. A avaliação de projetos e programas sociais impõe-se como processo de verificação da competência na obtenção do efeito desejado da intervenção, a partir da implementação do projeto, evidenciando falhas, insuficiências, limites e impropriedades do planejamento inicialmente efetuado (HARTZ, 1997).

Qualquer intervenção pode ser avaliada em relação a um conjunto de normas e critérios, estabelecidos com base em parâmetros de eficiência ou efetividade das atividades previstas. Tais variáveis podem ser expressas sob forma de indicadores quantitativos ou qualitativos, de modo que possibilitem uma análise pautada em racionalidade (HARTZ, 1997).

Uma intervenção é caracterizada por cinco componentes: objetivos; recursos; serviços; bens ou atividades; efeitos e contexto. A partir de uma situação-problema inicial, definem-se os objetivos, em seguida, busca-se estabelecer os recursos e serviços necessários para alcançar os objetivos delineados, obtendo-se determinado efeito para modificação da situação-problema. A intervenção envolve, usualmente, a participação de diversos atores, desde os agentes financiadores das atividades até a população em geral, o público-alvo definido ao programa e os beneficiários efetivos das ações empreendidas (CONTANDRIOPOULOS et al., 1997).

Estima-se, atualmente, que a pobreza – medida pela insuficiência de renda – atinja mais de um quarto da população brasileira (MONTEIRO, 2003). Considerando que as questões relativas à insuficiência alimentar apresentam forte associação com a renda e a escolaridade do indivíduo, justifica-se a avaliação da iniciativa governamental expressa pelo Programa Cozinhas Comunitárias.

Reconhece-se a natureza complexa da situação-problema que gerou a intervenção – fome e pobreza –, assim como a complexidade da intervenção em si – produção de refeições que atendam aos padrões de qualidade e quantidade necessários no contexto da garantia de segurança alimentar e nutricional à população brasileira. Se, por um lado, os critérios técnicos para produção sustentável da alimentação – como financiamento e captação de recursos – devem ser seguidos, por outro lado, há a dimensionalidade cultural e social da alimentação e do universo simbólico ligado ao ato de alimentar-se e partilhar a refeição, que é igualmente importante.

O objetivo geral do artigo é avaliar um programa federal de intervenção em segurança alimentar e nutricional, que atua por meio do fornecimento de refeições e atividades educativas na busca por garantir o direito básico à alimentação em populações de alta vulnerabilidade social. A avaliação do programa foi realizada pela análise de dados das unidades em funcionamento do Programa Cozinhas Comunitárias no ano de 2006, como parte integrante do Programa de Acesso à Alimentação do MDS.

Especificamente, buscou-se analisar indicadores relativos à focalização do programa quanto aos aspectos sociais para avaliação das cozinhas comunitárias efetivamente implementadas pelo MDS, especialmente questões relativas a características primordiais à avaliação de uma política social, como variáveis relativas à distribuição regional, estrutura institucional e organizacional de apoio ao programa, tipo de benefício concedido, público-alvo estimado e beneficiários efetivos.

A partir dos resultados obtidos, buscou-se, complementarmente, sugerir um conjunto de recomendações para o aperfeiçoamento de determinadas características do programa, de forma a assegurar maior amplitude de atuação e melhor focalização no público-alvo de maior vulnerabilidade social.

METODOLOGIA

O estudo apresenta delineamento transversal. Foram analisadas informações referentes às unidades do programa em funcionamento regular diário (111 unidades em 86 municípios brasileiros), coletadas em pesquisa de campo junto a gestores e beneficiários do programa nos meses de julho a setembro de 2006.

Tendo em vista que houve condições logísticas e suficiência de recursos orçamentários para realizar um censo no estudo do programa em questão, optou-se pela abordagem de levantamento da totalidade dos municípios que apresentam cozinhas comunitárias com funcionamento de base regular, ou seja, unidades com produção diária de refeições localizadas em áreas urbanas ou rurais, desde que estivessem instaladas em propriedades devidamente legalizadas.

Municípios com população inferior a 200.000 habitantes e mais de uma cozinha comunitária em operação tiveram uma unidade sorteada para visita, desde que as unidades estivessem ligadas à mesma instituição gestora. Depreende-se que as unidades em questão apresentariam sistema de gestão semelhante.

Capitais e municípios com população superior a 200.000 habitantes tiveram todas as unidades em operação visitadas, de forma a garantir a total representatividade dos modelos de gestão existentes, otimizando os recursos alocados para a realização da avaliação da política pública em questão.

Assim, a pesquisa de avaliação do programa efetuou visitas a 111 cozinhas comunitárias em 86 municípios, buscando avaliar indicadores sociais relacionados ao cumprimento dos objetivos propostos.

Buscou-se analisar uma coletânea de indicadores referentes aos aspectos socioinstitucionais de desempenho social e sustentabilidade institucional do programa: situação da unidade, responsabilidade institucional, modalidade de atendimento, integração a outras políticas públicas, percepção do gestor quanto à origem dos recursos, fontes de doações de alimentos, local de funcionamento, público-alvo da unidade, número estimado de beneficiários da unidade, número e distribuição dos beneficiários entrevistados na pesquisa, bem como suas características sociodemográficas, distribuição geográfica e avaliação da satisfação.

Os instrumentos de coleta de dados foram construídos de forma a apreciar a estrutura, o processo e os resultados da intervenção. Foram elaborados manuais para aplicação,

codificação e digitação do questionário, juntamente com o desenvolvimento dos instrumentos de coleta de dados.

Os responsáveis pela coleta de dados foram previamente treinados e supervisionados periodicamente durante o processo, que ocorreu no período entre julho de 2006 e setembro 2006. Após a crítica dos questionários pelos supervisores locais de campo, as informações foram submetidas à crítica e digitação pela equipe da Faculdade de Saúde Pública. Foi efetuada dupla entrada de dados em programa elaborado com o *software* EPIDATA.

Por meio dos questionários aplicados aos usuários, foram estudadas características sociodemográficas dos beneficiários do Programa Cozinhas Comunitárias. Informações como sexo, escolaridade, estado civil e faixa etária foram utilizadas para determinar o perfil dos beneficiários efetivos, em comparação ao público-alvo estabelecido ao programa.

Além de características demográficas e escolaridade, o questionário de avaliação dos serviços prestados pela cozinha comunitária apresentava campos para coleta de dados relativos à posse de bens pelos beneficiários. O intuito foi identificar o segmento social dos beneficiários entrevistados, de forma a caracterizar a população em atendimento pelo projeto, verificando a congruência da unidade implementada com os objetivos propostos inicialmente pelo programa do MDS.

Assim, buscou-se um parâmetro de classificação econômica caracterizado por comparabilidade e validade estatística, a fim de possibilitar a avaliação objetiva do cumprimento das metas do delineamento do programa como forma de reduzir o grau de insegurança alimentar de indivíduos sob risco nutricional.

Um indicador usualmente utilizado na classificação econômica de indivíduos e famílias é o Critério de Classificação Socioeconômica Brasil (ANEP, 2000), que busca determinar indiretamente o nível de renda individual ou familiar por meio do levantamento de posse de bens, aquisição de serviços e grau de instrução do chefe da família. Cada item apresenta pontuação diferente, de acordo com a quantidade (tabela 1).

Tabela 1: Pontuação pela posse de bens, aquisição de serviços e grau de instrução no critério de classificação socioeconômica, Brasil, 2000

Indicador	Quantidade				
	0	1	2	3	4 ou +
TV em cores	0	2	3	4	5
Rádio	0	1	2	3	4
Banheiro	0	2	3	4	4
Automóvel	0	2	4	5	5
Empregada mensalista	0	2	4	4	4
Aspirador de pó	0	1	1	1	1
Máquina de lavar	0	1	1	1	1
Videocassete e/ou DVD	0	2	2	2	2
Geladeira	0	2	2	2	2
Freezer (aparelho independente ou geladeira duplex)	0	1	1	1	1
Anos de estudo	0 a 03	04 a 07	08 a 11	12 a 15	16 ou +
Grau de instrução do chefe	0	1	2	3	5

Fonte: ANEP (2000).

De acordo com a pontuação obtida, o critério Brasil representa o segmento econômico onde se encaixa o indivíduo pesquisado, apresentando uma estimativa da renda familiar mensal média no domicílio e distribuição de indivíduos na mesma faixa de renda no conjunto da população brasileira (tabela 2).

Tabela 2: Pontos de corte para classificação socioeconômica, Brasil, 2000

Classe	Pontuação	% População	Renda familiar média mensal (R\$)
A1	30-34	1	7.793,00
A2	25-29	5	4.648,00
B1	21-24	9	2.804,00
B2	17-20	14	1.669,00
C	11-16	36	927,00
D	06-10	31	424,00
E	0-05	4	207,00

Fonte: ANEP (2000).

A coleta de dados para avaliação do grau de satisfação dos usuários em relação ao serviço oferecido pelas cozinhas comunitárias foi realizada por meio da aplicação de

questionário padronizado, contendo três seções que englobam percepções pessoais quanto à refeição, higiene e atendimento. As questões abordadas incluem variedade, quantidade, temperatura, sabor dos alimentos; higiene do local e utensílios; tempo de espera, cordialidade e higiene do atendente; e avaliação geral da unidade.

As questões apresentam uma escala hedônica de cinco pontos, que partem da alternativa “nada satisfeito” (ponto 1) a “totalmente satisfeito” (ponto 5). Para facilitar a visualização e preenchimento dos questionários, utilizou-se a representação de um rosto que indica as diferenças de cada alternativa a ser escolhida: “nada satisfeito” (☹☹), “pouco satisfeito” (☹), “indiferente” (☺), “satisfeito” (☺☺) e “muito satisfeito” (☺☺☺).

O levantamento de dados dos beneficiários do Programa Cozinhas Comunitárias baseou-se na aplicação de entrevistas individuais para caracterização socioeconômica e demográfica dos usuários e aferição da qualidade dos serviços prestados pelas unidades. A pesquisa de campo resultou em realização de 175 entrevistas com beneficiários do programa em 25 cozinhas comunitárias de cinco diferentes estados: Goiás (n = 10), Minas Gerais (n = 9), Paraná (n = 31), Rio de Janeiro (n = 105) e Rio Grande do Sul (n = 20). Não foi possível efetuar entrevistas com beneficiários do programa nas unidades dos estados de Mato Grosso e São Paulo, dado que não havia usuários durante o período de visita às unidades.

No estado de Santa Catarina, não foram realizadas entrevistas com usuários porque as unidades situavam-se dentro de escolas infantis e atendiam somente crianças. Indivíduos menores de idade somente podem ser entrevistados após obtenção de consentimento dos pais, que não estavam presentes às unidades pesquisadas no momento das visitas.

Os dados coletados foram submetidos a uma análise descritiva, sendo apresentados em termos de medidas de tendência central, dispersão e proporções ao longo da seção Resultados.

O projeto envolveu pesquisa com seres humanos, além da caracterização da estrutura física das cozinhas comunitárias; assim, tornou-se imprescindível a preocupação quanto à garantia de privacidade, sigilo e anonimato do participante. O projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, obtendo aprovação dos métodos e instrumentos de pesquisa previamente à realização de coleta de dados. É garantida a confidencialidade dos dados e a preservação da identidade dos sujeitos, bem como garantido o acesso aos pesquisadores para esclarecimento de dúvidas.

Os pesquisadores foram instruídos a assegurar ao entrevistado sigilo dos dados coletados durante a pesquisa, a fim de evitar prejuízo de qualquer ordem pelas respostas dadas. Entende-se que a realização da pesquisa via entrevista pessoal não provocou danos de qualquer ordem aos beneficiários entrevistados.

Os termos de consentimento livre e esclarecido foram explicados aos entrevistados, indicando a intenção da pesquisa e contemplando questões relativas ao sigilo dos dados e à voluntariedade do entrevistado. As entrevistas somente foram realizadas após obtenção do consentimento dos participantes.

RESULTADOS

O Programa Cozinhas Comunitárias apresentava 111 unidades em funcionamento regular no ano de 2006, sendo que quase 10% das unidades apoiadas pelo MDS estavam em fase de implantação ou não funcionavam, 8,7% não foram encontradas e somente uma não permitiu o acesso da equipe de pesquisa. A maioria das unidades (80,43%) apresentava-se em funcionamento regular. Do total de cozinhas comunitárias pesquisadas, 48,6% estavam sob responsabilidade de uma organização não governamental (ONG) e, em sua maioria, concentravam-se no Paraná (tabela 3).

Um segundo grupo de unidades apresentava-se sob responsabilidade institucional do governo do estado, sendo que as cozinhas comunitárias geridas no âmbito estadual concentravam-se no estado de Santa Catarina. No Rio Grande do Sul, por outro lado, a maioria das cozinhas comunitárias é responsabilidade institucional das prefeituras. O estado com maior número de cozinhas comunitárias em funcionamento foi Santa Catarina (50), seguida do estado do Paraná (39) e Rio de Janeiro (10).

Tabela 3: Distribuição das unidades segundo a responsabilidade institucional pela gestão do Programa Cozinhas Comunitárias, Brasil, 2006

UF	Município	Estado	ONG	Total de cozinhas pesquisadas
Goiás	1	0	0	1
Minas Gerais	0	0	3	3
Mato Grosso	0	0	1	1
Paraná	0	0	39	39
Rio de Janeiro	0	0	10	10
Rio Grande do Sul	4	0	1	5
Santa Catarina	0	50	0	50
São Paulo	2	0	0	2
Total	7	50	54	111

Fonte: Dados de pesquisa de campo, 2006.

A maioria das cozinhas comunitárias implementadas produz refeições diárias (87 unidades = 78,4%), no entanto, há uma proporção razoável de unidades que funcionam

somente na modalidade de oferta de cursos à população local (24 unidades = 21,6%), em geral, direcionados a oficinas culinárias e educação nutricional.

A maioria das instituições (cerca de 70%) declarou manter algum tipo de integração em relação a outros programas sociais. A maioria das unidades apresenta-se vinculada ao Programa Horta Comunitária, à Alimentação Escolar (PNAE) e ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (tabela 4). A vinculação institucional a outros programas sociais pode constituir um indicador de promoção de políticas públicas integradas, condição primária ao bom desempenho e continuidade de ações governamentais de apoio permanente à população sob risco nutricional.

Tabela 4: Integração das cozinhas comunitárias a outros programas sociais segundo modalidade, Brasil, 2006

	Modalidade		Total
	Curso	Refeição	
Instituições com integração a outros programas sociais/modalidade	24*	87**	111***
Banco de Alimentos	2	3	5
Programa de Aquisição de Alimentos	3	8	11
Horta Comunitária	6	45	51
Lavoura Comunitária	1	7	8
Alimentação Escolar	1	45	46
Cesta Básica	1	1	2
Restaurante Popular	-	1	1

Fonte: Dados de pesquisa de campo, 2006.

Notas: * Conforme mostra a tabela 4, 24 é o número total de cozinhas que são utilizadas apenas para realização de cursos, das quais, algumas delas estão integradas a outros programas sociais.

** 87 é o número de cozinhas que são utilizadas exclusivamente para servir refeições, as quais, parte delas pode estar, simultaneamente, integradas a um ou mais programas sociais.

*** 111 é o número total de cozinhas pesquisadas. No entanto, a soma dos valores apresentados na coluna é superior ao total de cozinhas estudadas, uma vez que a mesma cozinha pode integrar mais de um programa social.

Em termos de percepção da origem dos recursos financeiros obtidos para o início das atividades da instituição no âmbito do Programa Cozinhas Comunitárias, a maioria dos gestores das unidades vincula o recebimento de recursos ao governo do estado, especialmente nos estados onde há maior concentração de cozinhas comunitárias (tabela 5).

Possivelmente, a percepção dos gestores decorre de maior mobilização institucional em tais estados para obtenção de recursos junto ao MDS na implementação de amplo número de unidades de produção.

Tabela 5: Percepção sobre origem dos recursos financeiros no âmbito do Programa Cozinhas Comunitárias segundo modalidade, Brasil, 2006

UF	Origem de Recursos				Total
	Município	Estado	MDS	Outros	
Goiás	-	-	1	-	1
Minas Gerais	1	-	2	-	3
Mato Grosso	-	-	1	-	1
Paraná	2	20	15	2	39
Rio de Janeiro	6	-	2	2	10
Rio Grande do Sul	-	1	4	-	5
Santa Catarina	-	49	1	-	50
São Paulo	-	-	2	-	2
Total	9	70	28	4	111

Fonte: Dados de pesquisa de campo, 2006.

No tocante às doações de alimentos, os gestores das cozinhas comunitárias também destacam o papel do governo do estado como maior provedor de doações, seguido pela prefeitura e comunidade local (tabela 6).

Tabela 6: Fontes das doações de alimentos recebidos pelas cozinhas comunitárias segundo modalidade, Brasil, 2006

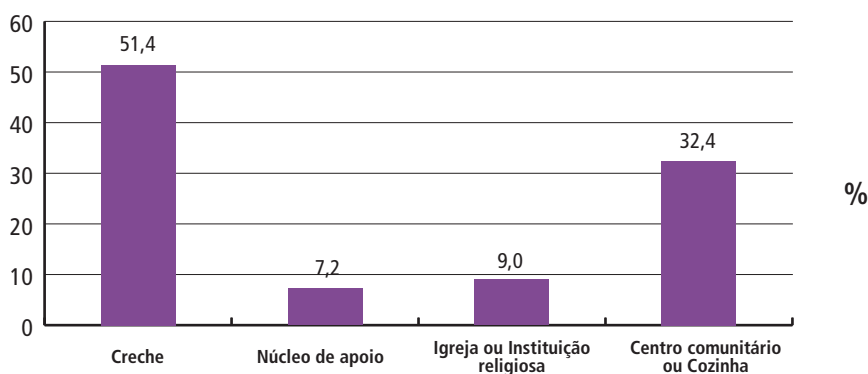
UF	Doação de Alimentos				Número de cozinhas comunitárias implantadas
	Prefeitura	Estado	Comércio Local	Comunidade Local	
Goiás	1	-	-	-	1
Minas Gerais	1	-	-	1	3
Mato Grosso	1	-	1	-	1
Paraná	17	5	10	23	39
Rio de Janeiro	9	-	-	-	10
Rio Grande do Sul	5	-	2	2	5
Santa Catarina	3	50	-	1	50
São Paulo	2	-	-	-	2
Total	39	55	13	27	111

Fonte: Dados de pesquisa de campo, 2006.

Destaca-se a participação de Santa Catarina, que, visivelmente, empenhou-se de forma significativa na implementação e apoio contínuos ao Programa Cozinhas Comunitárias, tendo em vista a concentração de unidades em funcionamento no estado, além do expressivo volume de respostas sobre o papel do Governo Estadual nas unidades pertencentes à localidade em questão.

A maioria das unidades pesquisadas foi instalada em creches e escolas. Novamente, o estado de Santa Catarina influenciou bastante a proporção de cozinhas comunitárias situadas em unidades de ensino infantil, uma vez que apresentava 50 unidades beneficiadas pelo programa localizadas em escolas e integradas ao programa de alimentação escolar (gráfico 1).

Gráfico 1: Distribuição das cozinhas comunitárias apoiadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome segundo local de funcionamento, Brasil, 2006



Fonte: Dados de pesquisa de campo, 2006.

Os gestores das unidades foram solicitados a efetuar uma estimativa acerca do público-alvo atendido nas instituições, de forma a estimar o alcance do programa nas unidades pesquisadas. O público-alvo de maior representatividade no programa concentra-se no grupo etário infantil, que correspondia a 67,3% (n = 8.329) do volume estimado de beneficiários nas unidades do programa. Adultos e adolescentes correspondiam, respectivamente, a 17,4% (n = 2.156) e 12,5% (n = 1.540) do volume estimado de beneficiários. O grupo etário com menor número de beneficiários foi o representado pelos idosos, correspondendo a apenas 2,8% (n = 349).

A média de beneficiários atendidos por unidade do programa é 111 indivíduos, no entanto, há uma significativa variabilidade no número de beneficiários em cada unidade, variando de 16 a 1.200 pessoas. Vale ressaltar que 28 cozinhas não souberam informar o número de indivíduos beneficiados (tabela 7).

Tabela 7: Distribuição das cozinhas comunitárias segundo número de beneficiários, Brasil, 2006

Número de beneficiários atendidos	N	%
Não souberam informar	28	25,2
Até 200	71	64,0
Entre 201 e 400	5	4,5
Entre 401 e 600	4	3,6
Entre 601 e 800	1	0,9
Entre 801 e 1.000	0	0,0
Entre 1.001 e 1.200	2	1,8
Total	111	100,0

Fonte: Dados de pesquisa de campo, 2006.

Observa-se que a maioria dos beneficiários do programa entrevistados situa-se na faixa etária de 30 a 45 anos de idade, solteiros do sexo feminino e apresenta grau de instrução entre quatro e oito anos de estudo (tabela 8).

Tabela 8: Características sociodemográficas dos beneficiários entrevistados nas cozinhas comunitárias, Brasil, 2006

Características	Brasil	
	N	%
Sexo		
- Masculino	75	42,9
- Feminino	100	57,1
Faixa etária		
- 15 a 30 anos	46	28,0
- 30 a 45 anos	64	36,6
- 45 a 60 anos	41	23,4
- 60 anos ou +	21	12,0
Estado Civil		
- Casado	73	41,7
- Divorciado	5	2,9
- Viúvo	10	5,7
- Solteiro	87	49,7
Escolaridade		
- 0-4 anos de estudo	50	28,6
- 4-8 anos de estudo	75	42,8
- 8 + anos de estudo	50	28,6
Total	175	100,0

Fonte: Dados de pesquisa de campo, 2006.

Na desagregação dos dados por estado, somente no Rio Grande do Sul e Paraná a maioria dos beneficiários é do sexo masculino. Minas Gerais apresenta maior proporção de beneficiários com baixo grau de escolaridade, enquanto nos estados de Goiás e Paraná há maior concentração de beneficiários com alto grau de escolaridade.

A maior concentração de beneficiários atendidos pelas unidades pesquisadas no Programa Cozinhas Comunitárias, em termos de classe econômica, situa-se entre as classes C e D (tabela 9).

Tabela 9: Distribuição dos entrevistados por classe socioeconômica, Brasil, 2006

Classe Econômica	Total	%
A2	1	0,6
B1	1	0,6
B2	17	9,7
C	54	30,9
D	79	45,1
E	23	13,1
Total	175	100

Fonte: Dados de pesquisa de campo, 2006 e ANEP 2000.

Refere-se à distribuição de indivíduos segundo classes socioeconômicas na população das regiões metropolitanas das respectivas capitais dos estados da federação (Distrito Federal, Belo Horizonte, Curitiba, Rio de Janeiro e Porto Alegre), no ano 2000, segundo pesquisa ANEP (2000).

A identificação dos estratos populacionais aos quais pertencem os beneficiários do programa indica que a maioria dos usuários realmente se encaixa no público-alvo definido inicialmente pela proposta, entretanto, deve-se ressaltar a necessidade de enfoque prioritário nas classes econômicas C e D.

Os beneficiários também foram entrevistados para avaliação das respectivas unidades em relação a aspectos de qualidade da refeição, higiene e atendimento. Observa-se que a maioria dos beneficiários entrevistados apresentava-se muito satisfeita ou satisfeita com a estrutura e o desempenho das cozinhas comunitárias nos diferentes aspectos, tendo assim o projeto obtido uma ótima avaliação dos seus beneficiados (tabela 10).

No desempenho das unidades segundo estado da federação, verifica-se que a totalidade dos beneficiários no estado de Goiás declarou-se satisfeita ou muito satisfeita. Nos estados do Paraná e Rio de Janeiro, a maioria dos beneficiários respondeu estar muito satisfeita quanto aos itens avaliados, enquanto, em Minas Gerais, a maioria dos beneficiários respondeu estar somente satisfeita.

Tabela 10: Avaliação da satisfação dos beneficiários em relação ao atendimento recebido nas cozinhas comunitárias, Brasil, 2006

Itens da Avaliação	Nada satisfeito		Pouco satisfeito		Indiferente		Satisfeito		Muito satisfeito	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Refeição										
- Sabor	1	0,6	7	4,0	13	7,4	77	44,0	77	44,0
- Temperatura	0	0,0	4	2,3	14	8,0	76	43,4	81	46,3
- Quantidade	0	0,0	14	8,0	13	7,4	80	45,7	68	38,9
- Variedade	1	0,6	6	3,4	13	7,4	75	42,9	71	40,9
Higiene										
- Pratos e talheres	1	0,6	0	0,0	10	5,7	59	33,7	105	60,0
- Mesa e local de refeição	0	0,0	2	1,1	12	6,9	67	38,3	94	53,7
Atendimento										
- Espera pela refeição	4	2,3	9	5,1	7	4,0	68	38,9	87	49,7
- Cordialidade	3	1,7	1	1,7	10	5,7	56	32,0	103	58,9
- Higiene do atendente	1	0,6	1	1,1	9	5,1	63	36,0	100	57,1
Brasil - Avaliação geral										
Goiás	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	40,0	6	60,0
Minas Gerais	0	0,0	0	0,0	1	11,1	6	66,7	2	22,2
Paraná	0	0,0	0	0,0	1	3,2	13	41,9	17	54,8
Rio de Janeiro	0	0,0	3	2,9	2	1,9	27	25,7	73	69,5
Rio Grande do Sul	1	5,0	1	5,0	5	25,0	13	65,0	0	0,0

Fonte: Dados de pesquisa de campo, 2006.

Destaca-se que, no Rio Grande do Sul, a maioria dos beneficiários respondeu que estava indiferente ou satisfeita em relação aos itens analisados, sendo que nenhum beneficiário respondeu estar muito satisfeito.

Discussão

Do universo inicialmente delineado pelo cadastro do MDS (343 unidades), somente 111 cozinhas comunitárias previstas e contratadas estavam em funcionamento efetivo. A maioria das cozinhas comunitárias financiadas pelo MDS apresentava-se em fase de implantação, o que pode ser reflexo de processos burocráticos demasiadamente demorados na implementação dos projetos aprovados, seja em nível local, seja em nível federal.

Poucas unidades do programa apresentavam atendimento universal dos beneficiários, ou seja, oferta de serviço sem imposição de pré-requisitos. A maior parte das cozinhas comunitárias efetua cadastramento e triagem dos usuários, estabelecendo critérios para seleção de usuários e direcionamento da triagem para atendimento de indivíduos de baixa renda com refeições ou cursos. Dentro do contexto do programa, embora destaque-se o mérito de atendimento integral e universalizado do público-alvo, a limitação do atendimento a indivíduos de baixa renda parece ser uma medida adequada, dada a baixa focalização do programa em termos de inserção efetiva nos estados de menor rendimento *per capita*.

Ressalta-se que significativa parcela dos beneficiários é atendida em unidades escolares ligadas ao nível de Governo Estadual, que participam, simultaneamente, do PNAE. A integração de unidades de ensino infantil em duas políticas públicas direcionadas à alimentação pode ser um indício de insuficiência dos recursos direcionados à composição da alimentação escolar, programa direcionado a um grupo populacional prioritário em termos de segurança alimentar e nutricional.

Os resultados indicaram clara subutilização da capacidade física e estrutural das unidades em funcionamento do Programa Cozinhas Comunitárias. Associando-se tal fato à análise de dados referentes a doações, observa-se que há uma carência de recursos materiais de uso cotidiano – materiais de consumo e alimentos – para concretização das metas propostas ao programa, tendo em vista que o edital do MDS prevê somente concessão de recursos financeiros para aquisição de equipamentos e utensílios duráveis, em quantidade dimensionada para unidades com previsão de atendimento de – no mínimo – 200 refeições.

Assim, um dos maiores desafios enfrentados pelas unidades do programa constitui a operacionalização diária do atendimento com base em recursos materiais de consumo imediato. De fato, durante a pesquisa de campo, observou-se com certa frequência cozinhas comunitárias com dificuldade de arrecadar gêneros alimentícios ou obter verba para aquisição dos gêneros para produção das refeições.

O apoio institucional às unidades do programa apresenta-se mais ligado a instituições de ensino infantil em nível estadual ou organizações não governamentais. No entanto, ressalta-se que tais instituições direcionam os recursos de forma adequada ao seu próprio público institucional, deixando em segundo plano o público-alvo

inicialmente delineado no âmbito do programa (trabalhadores de baixa renda, idosos, desempregados, agricultores familiares oriundos de comunidades de baixa renda, populações desassistidas e pessoas situadas abaixo da linha de pobreza).

Assim, há necessidade de padronização das exigências contidas nos editais de concessão de recursos por parte do MDS, especialmente quanto ao desempenho social do programa no tocante ao atendimento de indivíduos sob alto risco de insegurança alimentar e nutricional. Destaca-se a possibilidade de inclusão de cláusulas nos editais que busquem priorizar a concessão de recursos para entidades mantenedoras de unidades de alimentação e nutrição – sem fins lucrativos – que apresentem comprovada experiência na área de provisão de recursos alimentares a populações de alta vulnerabilidade social. Alternativamente, a busca de parcerias institucionais que viabilizem melhor a operação diária das unidades do programa – como a previsão de incentivos para instituições parceiras na doação de alimentos às cozinhas comunitárias – poderia ser uma opção interessante para garantia de ampliação da cobertura do programa.

Outro ponto de importância quanto ao programa refere-se à necessidade de maior foco na atividade principal das cozinhas comunitárias apoiadas no âmbito do programa – a oferta de refeições. Outras atividades, tais como cursos, são complementares à atividade principal, não devendo o proponente tão-somente basear a atividade da cozinha comunitária na oferta de cursos à comunidade.

Destaca-se, ainda, que a maioria substancial das unidades em funcionamento localizava-se na região Sul do país, uma região caracterizada pela predominância de municípios com altos índices de desenvolvimento humano, ou seja, uma população com baixa vulnerabilidade social, em geral. Tais resultados não atendem aos pressupostos e objetivos básicos inicialmente delineados ao programa, tendo em vista a proposição de uma iniciativa de melhoria das condições de segurança alimentar de populações localizadas em estados e localidades de baixo desenvolvimento humano.

Portanto, seria importante a instituição de incentivos à instalação de unidades do Programa Cozinhas Comunitárias em estados da federação efetivamente caracterizados por baixos índices de desenvolvimento humano, conforme proclamado no edital. Conforme observado, a maioria das unidades localiza-se em regiões e estados que apresentam os melhores indicadores de desenvolvimento humano do país.

Destaca Monteiro (2003, p.17):

A pobreza, medida pela insuficiência de renda, alcança mais de um quarto da população brasileira e dissemina-se por todas as regiões e áreas do país, afligindo, entretanto, em particular, as populações do Norte e Nordeste (...). A desnutrição, medida pelo retardo do crescimento infantil, alcança cerca de 10% das crianças do país e se distribui no território nacional de forma semelhante à pobreza (...). Na região em situação mais

favorável – as áreas urbanas do Centro-Sul – a ocorrência de crianças de baixa estatura é rara (...), enquanto na região em situação menos favorável – o Nordeste rural – o problema alcança uma em cada quatro crianças, condição que aproxima essa região dos países mais pobres de mundo.

Por outro lado, a maioria dos beneficiários reportou satisfação em relação ao serviço provido pelas cozinhas comunitárias nos diferentes aspectos avaliados. A satisfação dos beneficiários pode ser determinante da continuidade do programa. Uma política pública mal avaliada sob o ponto de vista dos beneficiários é fadada ao fracasso, independentemente de fontes de financiamento e instituições de apoio.

O incentivo à constituição de redes sociais sólidas para redução da pobreza e desigualdade é um dos objetivos implícitos no contexto do Programa Cozinhas Comunitárias, entretanto, as bases para fundamentação de tais redes sociais deveriam encontrar maiores incentivos no âmbito da própria estrutura instituída ao programa. Alguns elementos previstos nos alicerces do programa sugerem o significativo potencial de transformação da realidade vigente a partir da sinergia entre diferentes organizações, entidades e indivíduos; mas, aparentemente, há uma lacuna em termos de apoio institucional para concretização de alianças de longo prazo pautadas em esforço contínuo dos agentes envolvidos na busca pela mudança social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EMPRESAS DE PESQUISA (ANEP). **Critério de classificação econômica Brasil**. São Paulo: ANEP; 2000. Disponível em: <<http://www.datavale-sp.com.br/CCEB.pdf>>. Acesso em: 15 abril 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Cozinha comunitária**: apresentação do programa. Brasília: MDS, 2007a. Disponível em: <http://eavirtual.ea.ufrgs.br/redesan/noticias/Apresentacao_do_Programa_Cozinhas_Comunitarias.pdf>. Acesso em: 2 janeiro 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Roteiro de implantação - Cozinhas comunitárias**. Versão para visualização. Brasília: MDS, 2007b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cozinhas-comunitarias/programas/editais/editais-2007-sesan/roteiro_de_implantacao_-_cozinhas_comunitarias_-_visualizacao.pdf>. Acesso em: 2 janeiro 2009.

BRASIL. Presidência da República. Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em

assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm>. Acesso em: 28 abril 2009.

DOMENE, S. M. A. Indicadores nutricionais e políticas públicas. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 17, n. 48, pág.131-135, 2003.

ESCOREL, S. Exclusão social e saúde. **Saúde em Debate**. Rio de Janeiro, n. 43, p. 38-43, jun. de 1994.

HARTZ, Z. M. A. (Org.). **Avaliação em saúde**: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 1997.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Editora Alínea, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2005.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 17, n. 48, p. 7-20, 2003.

NUNES, N. **Amostragem probabilística**. São Paulo: Edusp, 1998.

PERINI, J. H. M. et al. A Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN) como estratégia da política de segurança alimentar e nutricional. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos**: desenvolvimento social em debate: rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição: resultados de avaliações. Brasília, 2010, n. 14.

TAGLE, M. A. **Nutrição**. São Paulo: Artes Médicas, 1981.

6. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA COZINHAS COMUNITÁRIAS

Gerd Sparovek¹

Rodrigo Fernando Maule²

Sergio Paganini Martins³

Diego de Faveri Pereira Lima⁴

Eliana Maria de Abreu e Lima Antoneli⁵

Gilma Lucazechi Sturion⁶

Ludwig Einstein Agurto Plata⁷

INTRODUÇÃO

Por meio da atuação integrada de todos os Ministérios, particularmente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Governo Federal articula políticas sociais com estados e municípios e, com a participação da sociedade, implanta programas e realiza intervenções que busquem superar a pobreza. Assim, o Programa de Incentivo à Instalação de Cozinhas Comunitárias, se insere neste conjunto de ações governamentais, incentivando a produção de refeições em ambientes adequados, com qualidade, respeitando as diferenças regionais e proporcionando, aos segmentos mais vulneráveis à fome e à insegurança alimentar, como trabalhadores formais e informais de baixa renda, desempregados, estudantes, idosos e população em situação de risco social, acesso a uma alimentação saborosa, saudável, diversificada, econômica e rica em nutrientes.

As Cozinhas Comunitárias (CCs) caracterizam-se como Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN), com produção mínima de 200 refeições por dia e com funcionamento de, no mínimo, 5 dias por semana. Sua operacionalização pode ser assumida por Organizações Comunitárias inseridas em programas municipais/estaduais de geração de trabalho e renda. No entanto, os instrumentos de repasse de recursos são firmados exclusivamente com os entes federativos, por meio de convênio ou contrato de repasse.

O MDS apoia a construção, ampliação, reforma e conclusão de instalações, além da aquisição de equipamentos e materiais permanentes novos. Até outubro de 2010, foram financiadas instalações de 642 cozinhas comunitárias, das quais 404 estavam em funcionamento (PERINI et al., 2010).

O Programa Cozinhas Comunitárias adota a gestão associativa dos fatores produtivos como um dos seus princípios e destaca que a busca de parcerias e alternativas criativas é fundamental para uma gestão eficaz e eficiente.

¹ Graduado em Engenharia Agrônoma, USP/Esalq. Mestre em Solos e Nutrição de Plantas, USP/Esalq. Doutor em Solos e Nutrição de Plantas, USP/Esalq. Professor da Universidade de São Paulo – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.

² Graduado em Engenharia Agrônoma, USP/Esalq. Mestre em Solos e Nutrição de Plantas, USP/Esalq. Consultor autônomo.

³ Graduado em Engenharia Agrônoma, USP/Esalq. Pós-Graduado em Gestão de Programas de Reforma Agrária. Consultor com atuação em diversos organismos internacionais.

⁴ Graduado em Ciências Econômicas – Universidade de Sorocaba – UNISO. Mestre em Economia Aplicada (cursando) – ESALQ/USP. Pesquisador da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE/FGV-RJ.

⁵ Graduada em Nutrição (UNIMEP). Pós-graduada em Nutrição Materno-Infantil (EPM/UNIFESP) e em *Marketing* (FAAP/SP). Consultora autônoma.

⁶ Graduado em Economia Doméstica – ESALQ/USP. Mestre em Ciência e Tecnologia de Alimentos – ESALQ/USP. Doutor em Alimentos e Nutrição – FEA/UNICAMP. Professor da Universidade de São Paulo – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.

⁷ Graduado em Economia pela Universidade Nacional de Piura no Peru. Mestre em Políticas Públicas (UFRRJ). Doutor em Economia (Unicamp). Professor Pleno da Fatec de Itapetininga.

Os benefícios gerados pelo programa podem ser diretamente quantificáveis sob a forma monetária, naquilo que se refere aos custos de produção, considerando o preço pago pelos insumos e o valor das refeições diretamente produzidas, ou não, uma vez que outros benefícios produzidos não podem ser monetariamente quantificáveis, como educação alimentar e nutricional, capacitação gerencial, distribuição de alimentos à população carente, bem como a melhora do estado nutricional dos indivíduos das comunidades atendidas.

A avaliação de ações públicas no Brasil vem, nas últimas décadas, emergindo como ferramenta estratégica para melhoria do desempenho da ação pública, capaz de contribuir efetivamente para o bem-estar social.

METODOLOGIA

A pesquisa, realizada no período de maio a novembro de 2008, foi estruturada em duas etapas principais:

A primeira abrangendo todos os convênios firmados entre 2003 e 2007 pelo MDS para a instalação de cozinhas comunitárias em que de fato ocorreu a implantação da unidade (242 municípios). Esta etapa, realizada por telefone, mapeou as cozinhas e suas condições gerais de operacionalização.

A segunda etapa da pesquisa abrangeu um subconjunto desses municípios, aqueles que firmaram convênios nos anos de 2005/2006 e foi direcionada, para o aprofundamento das informações sobre a gestão e operacionalização das cozinhas, alimentos oferecidos, avaliação dos beneficiários e a sua caracterização socioeconômica.

Etapa 1 – O Mapeamento

Para mapear as cozinhas comunitárias existentes e apoiadas pelo MDS, bem como caracterizar as modalidades de implantação, identificar possíveis articulações entre as cozinhas comunitárias e outros programas ou projetos de segurança alimentar e nutricional (hortas comunitárias, bancos de alimentos, Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, alimentação escolar) e avaliar o grau de adesão da comunidade, foi definida uma pesquisa com um questionário estruturado. Esse questionário foi aplicado por meio de entrevista telefônica com o gestor municipal do projeto. A pesquisa com o gestor do projeto tinha como alvo os municípios com unidades de cozinhas comunitárias que foram implementadas, mediante a celebração de convênios, diretamente com os municípios, ou com os governos estaduais, entre os anos de 2003 e 2007.

Etapa 2 – A pesquisa no município

Para um aprofundamento das informações de operação e verificação da estrutura das cozinhas, além de levantar dados que permitam uma comparação com informações de um estudo anterior sobre o Programa Cozinhas Comunitárias, foi definida uma pesquisa padrão de levantamento de dados por amostragem⁸. Essa pesquisa envolveu quatro modalidades de coleta de informação: i) pesquisa feita com um questionário estruturado por meio de entrevista com o responsável técnico pela cozinha – pesquisa com o responsável pela cozinha. Essa pesquisa visou a coletar informações para caracterizar o responsável técnico da cozinha e avaliar o seu funcionamento; ii) pesquisa feita com o responsável técnico da cozinha por meio de um roteiro estruturado de coleta de informação sobre os alimentos oferecidos na unidade – pesquisa de cardápio. Essa informação foi utilizada para avaliar as refeições oferecidas (valor nutricional); iii) pesquisa feita pelo pesquisador de campo mediante um formulário estruturado por meio de observação nas unidades de cozinha e registro fotográfico – roteiro de verificação nas cozinhas. Tal roteiro se prestou ao levantamento de informações sobre a estrutura da cozinha e sua organização e iv) pesquisa com os beneficiários ou usuários do serviço das cozinhas – pesquisa com o beneficiário. Este instrumento de pesquisa teve como objetivo levantar informações que permitam verificar a percepção do usuário sobre as refeições servidas e a cozinha, bem como definir o seu perfil socioeconômico (também o critério Brasil) e de segurança alimentar e nutricional.

Amostras

A pesquisa por telefone (etapa 1 – mapeamento) foi realizada de maneira censitária, em todos os municípios que tinham cozinhas implementadas conforme a listagem entregue pelo MDS. São 242 municípios, distribuídos por 15 unidades da federação das cinco regiões geográficas brasileiras.

Para a outra etapa da pesquisa (etapa 2 – pesquisa no município), foi definido um conjunto composto pelos municípios com cozinhas comunitárias implementadas e em funcionamento, oriundas de convênios celebrados nos anos de 2005 e 2006⁹. Desta forma, foi definido que a investigação *in loco* (pesquisa de campo no município sorteado), mais detalhada, seria em uma amostra do conjunto de 76 municípios, conveniados no período 2005/2006, com 122 cozinhas comunitárias implantadas.

A técnica para dimensionar o tamanho de amostra foi a Amostragem Aleatória Simples com Pós-estratificação. Esta escolha foi realizada em razão de que a variação do número de cozinhas de município para município é quase zero (em geral uma cozinha por município que oferece, em média, 200 refeições por dia) e, portanto, os verdadeiros erros padrões das estimativas não serão diferentes. Isso garante que a Amostragem Aleatória Simples (AAS) seja plausível. A prática mostra que em planos amostrais complexos,

⁸ As pesquisas por amostragem servem para caracterizar uma população por meio de variáveis coletadas a partir de uma amostra estatisticamente representativa.

⁹ Essa definição foi estabelecida em reunião da equipe executora da pesquisa com os técnicos do MDS (SAGI e SESAN).

em geral, quando apresentam erros padrões muito baixo, a correlação intraclasse quase não existe, será igual em quase todos os estágios. A tabela 1 mostra a distribuição dos municípios, das cozinhas e das entrevistas por região.

Tabela 1: Distribuição do número de municípios, de cozinhas e dos entrevistados em cada uma das regiões

Região	Nº de municípios convênios 2005/2006	Nº de cozinhas convênios 2005/2006	Municípios por região (%)	Cozinhas por região (%)	Nº de municípios da amostra por região	Nº de cozinhas da amostra	Nº de beneficiários entrevistados
Norte	11	12	14	10	6	5	46
Nordeste	30	44	39	36	17	19	169
Sudeste	29	58	38	48	16	25	222
Sul	4	6	5	5	2	3	23
Centro-Oeste	2	2	3	2	1	1	8
Total	76	122	100	100	42	52	468

Fonte: Listagem do MDS.

Pesos para expansão para a população

O fator de ponderação para as cozinhas, que permite a expansão dos resultados da amostra para a população, consiste no inverso da probabilidade de seleção da cozinha¹⁰. Como a probabilidade de inclusão do município foi proporcional ao seu tamanho (em termos do número de cozinhas) e o número (n) de beneficiários por cozinha é muito semelhante na população e igual nas amostras, a probabilidade de inclusão é equivalente a de uma amostra aleatória simples em cada um dos estratos, como demonstra a igualdade acima.

Os beneficiários de cada cozinha (*ijk*) têm associado um peso w_{ijk} , que é o inverso da sua probabilidade de inclusão e é igual para todos os beneficiários da mesma cozinha *ijk*. A soma desses pesos reproduz o total do universo de interesse da pesquisa. Estes pesos podem ser calculados e utilizados para expansão das estimativas pontuais para a população. Já quanto às estimativas intervalares, é possível levar em conta o plano amostral diretamente no cálculo do erro padrão dos estimadores. Esse cálculo, no entanto, partiria de algumas premissas sobre a distribuição de probabilidade dos estimadores. A alternativa usada nesse estudo consiste em utilizar subamostras dos dados observados para inferir o erro padrão dos estimadores com base em sua distribuição empírica (*bootstrapping*).

¹⁰

$$w_{ijk} = \frac{1}{a_i M_{ij} b_j c_{ijk}} = \frac{1}{a_i b_j c_{ijk} \sum_j M_{ij} C_{ijk}}$$

Onde,

a_i corresponde ao número de municípios selecionados no estrato *i* (Grande Região);

b_j corresponde ao número de cozinhas em que foram realizadas entrevistas no município *j* do estrato *i*;

c_{ijk} corresponde ao número de beneficiários entrevistados na cozinha *k* do município *j*;

M_{ij} corresponde ao total de cozinhas no município *j* do estrato *i*;

$\sum_j M_{ij}$ corresponde ao total de cozinhas do estrato *i*;

c_{ijk} corresponde ao número de beneficiários na população da cozinha *k* do município *j*.

Neste sentido, pretende-se ajustar uma medida de incerteza para as variáveis do cardápio e renda do Programa Cozinhas Comunitárias. Isto é, construir um intervalo de confiança para estas variáveis vem nível de grandes regiões com o intuito de incorporar as flutuações aleatórias.

O intervalo de confiança, que dará uma ideia da oscilação das variáveis de cardápio e renda, como foi anunciado no desenho amostral desta pesquisa, será construído com a ajuda da metodologia de *bootstrap*.

Nesta pesquisa, tem-se uma população real de cozinhas comunitárias, porém, as medições realizadas na amostra das variáveis de cardápio e renda (calorias proteínas, renda etc.) são desconhecidas em seus valores populacionais. Desta forma, os valores das medições realizadas na amostra foram utilizados para estimar intervalos de confiança dos parâmetros populacionais.

Os resultados mostraram uma oscilação de uma grande região para outra para as variáveis e, portanto, também no seu intervalo de confiança. Estes intervalos de confiança foram utilizados para estimar coeficientes de expansão da amostra que foram aplicados nas análises dos dados.

ANÁLISES

As análises executadas são apresentadas a seguir:

Caracterização das cozinhas

A caracterização das cozinhas comunitárias foi realizada com base nos dados coletados nas entrevistas com os gestores municipais. Indicadores relevantes como: local de implantação, modalidade de funcionamento principal, forma de gestão, tipo de beneficiário, tipo de refeição, integração com Programas de SAN, critério de seleção dos usuários e forma de participação da comunidade foram empregados nessa caracterização.

Essa etapa procurou oferecer um retrato (mapeamento) do Programa Cozinhas Comunitárias nos municípios nos quais as unidades foram implantadas. Para facilitar a visualização das informações e sua abrangência, foram elaborados mapas de alguns indicadores.

A pesquisa de campo, por meio do questionário aplicado junto ao seu responsável, verificou o perfil das cozinhas, as atividades desenvolvidas, qualidade/qualidade das refeições servidas, funcionamento geral, dificuldades enfrentadas e a possibilidade de ampliar o número de usuários atendidos.

Análise dos aspectos nutricionais das refeições oferecidas

O valor nutricional das refeições disponíveis foi obtido pelo método de análise indireto. Foi solicitada, previamente, ao responsável técnico pela cozinha, a descrição das refeições (cardápios) oferecidas aos usuários nos três dias anteriores à visita, com detalhamento dos alimentos e das preparações. De acordo com Basiotis et al.; Gunthrie; Crocetti, Person; Garlgren, citados por Willett (1998), três dias de levantamento são suficientes para abranger quantidades e variabilidade de alimentos consumidos por grupo de indivíduos.

As quantidades foram obtidas por meio de um receituário padrão ou pela quantidade de alimento utilizado, registrado na saída de estoque. Para o cálculo do *per capita* alimentar teórico, dividiu-se a quantidade de cada alimento utilizado pelo número de refeições disponíveis (preparadas ou servidas). Para a análise dos dados, foram utilizadas medidas de tendência central (média, valores mínimo e máximo e desvio padrão) a fim de caracterizar as refeições. Foi calculada a média de nutrientes por tipo de refeição e por cidade. Foi analisado o percentual de adequação de nutrientes, por tipo de refeição¹¹ e por cidade, e a adequação total (somatório de percentuais de adequação de todas as refeições e cidades), com base nos valores diários de referência estipulados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (BRASIL, 2003), para uma dieta de 2.000 kcal, considerando uma alimentação saudável. Optou-se também pela avaliação dos teores de ferro, vitamina C e ácido fólico, pela magnitude com que ocorrem as suas deficiências e por constituírem-se nutrientes de destaque nas ações governamentais para o controle de suas carências.

Para o cálculo nutricional das refeições com base nas informações coletadas nos formulários relacionados à pesquisa de cardápio, foi utilizado o *software* Virtual Nutri – Sistema de Análise Nutricional (versão 1.0 for Windows), visando o cálculo do conteúdo de energia, macro e micronutrientes (PHILIPPI et al., 1996) e a Tabela Brasileira de Composição de Alimentos – TACO Versão 2 – Segunda Edição (2006), nos casos em que o Virtual Nutri não possuía os dados.

Análise da estrutura de funcionamento das CCs

Para analisar a estrutura de funcionamento das cozinhas comunitárias, foram utilizadas variáveis contempladas no roteiro de verificação empregado. Essas variáveis foram estabelecidas a partir das especificações dos Manuais – Cozinhas Comunitárias roteiro de implantação 2007 e Orientações de Arquitetura e Engenharia (BRASIL, 2007a.)

Caracterização dos usuários

Por meio dos questionários aplicados junto aos usuários, foram obtidas as suas características sociodemográficas. Informações como sexo, escolaridade, estado civil e faixa

¹¹ Refeições principais (almoço e jantar) deverão corresponder a 35% cada e refeições menores (desjejum e lanches) deverão corresponder a 15% cada do Valor Energético Total - VET diário de 2.000 kcal (Portaria Interministerial nº 66/06 – MTE/MF/MPS/MDS).

etária foram utilizadas para determinar o perfil dos usuários das cozinhas comunitárias. Nessa caracterização também foram abordados aspectos relacionados à utilização da CC. Os usuários também foram classificados quanto ao perfil socioeconômico e estado de segurança alimentar.

Análise de perfil socioeconômico e Critério Brasil

O levantamento de dados pessoais dos usuários das cozinhas comunitárias entrevistados incluiu dados socioeconômicos que possibilitassem a comparação entre o público-alvo definido na proposta inicial do Programa e o perfil dos beneficiários efetivamente atendidos nas unidades de CCs. Para isso, foi utilizado o Critério Brasil (ANEP, 2000) que faz a classificação econômica de indivíduos e famílias, determinando indiretamente o nível de renda individual ou familiar por meio do levantamento de posse de bens, aquisição de serviços e grau de instrução.

Avaliação do estado de segurança alimentar

A avaliação do nível de segurança alimentar para os usuários foi determinada a partir de um conjunto de oito questões sob a inspiração da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)¹². As questões tinham como opção de resposta: “sim”, “não” e “não sei”. Para o nível de segurança, todas as perguntas foram respondidas negativamente, ou seja, zero de respostas positivas, e, no nível de insegurança, quanto maior o número de respostas negativas maior o nível de insegurança alimentar. As respostas “não sei” foram consideradas como “não”. Para complementar, foram avaliados o número de refeições das pessoas da família por dia e a suficiência da quantidade de alimentos. Também foi feito um teste de multicolinearidade para testar a independência das variáveis que compõem o indicador de segurança alimentar.

Caracterização da relação usuários x CCs

A partir do questionário foram analisadas informações do usuário em relação às CCs. Informações como frequência de utilização, tipo de refeição consumida, motivo de escolha da CC, valor pago pelas refeições, forma de deslocamento até a CC, quantidade de pessoas da família que se beneficiam da CC, contribuição da CC para alimentação adequada e valor de economia que a CC promove foram aspectos pesquisados e analisados.

Análise de satisfação dos usuários com o serviço oferecido pela CC

A coleta de dados para avaliação do grau de satisfação dos usuários em relação ao serviço oferecido pelas cozinhas comunitárias foi realizada por meio da aplicação de questionário padronizado. Foram feitas 13 perguntas que englobam percepções pessoais quanto à variedade, qualidade, temperatura, sabor dos alimentos;

¹² EBIA é uma medida psicométrica obtida por um conjunto de 15 questões e mensura o fenômeno em quatro níveis: segurança alimentar (SA), insegurança alimentar leve (IA leve), insegurança alimentar moderada (IA moderada) e insegurança alimentar grave (IA grave).

às condições estruturais da cozinha comunitária onde é atendido e, finalmente, quanto à avaliação geral da cozinha comunitária. As perguntas seguiam uma escala hedônica de cinco pontos, indo do “nada satisfeito” (ponto 1) ao “totalmente satisfeito” (ponto 5).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Caracterização das CCs

Pesquisa por telefone

Da pesquisa feita junto ao gestor municipal por telefone surgiram seis tipos de situação: Não conseguiu informação: situação estabelecida após diversas tentativas de contato com números fornecidos durante as ligações realizadas para as prefeituras; Não tem cozinha comunitária: informação fornecida ao pesquisador no contato com as prefeituras; Não souberam informar: no contato com a prefeitura ninguém soube dar qualquer informação sobre as cozinhas; Não responderam o questionário: quando o responsável pela cozinha não se prontificou a fornecer as informações solicitadas; CC não está funcionando: quando o responsável relatou que a CC não estava funcionando e a entrevista foi encerrada e Entrevista realizada. A maioria dos gestores respondeu ao questionário (57%), porém um número elevado de municípios relatou que não tinha cozinha comunitária do Programa do MDS, sendo a maioria destes casos em municípios do Estado de Santa Catarina¹³.

A maioria dos municípios em que foi realizada a entrevista com o gestor estava localizada na região Sul (46%). Ao todo foram coletadas informações de 240 cozinhas comunitárias em 137 municípios. As regiões com menores números de CCs foram a Centro-Oeste (4) e a Norte (10). A quantidade de entrevistas com o gestor por região e o número de CCs verificado são apresentados na tabela 2.

Tabela 2: Número de gestores entrevistados e número de cozinhas visitadas por grande região

Regiões	Número de gestores entrevistados	Número de cozinhas
Sul	63	99
Sudeste	33	91
Nordeste	28	36
Norte	9	10
Centro-Oeste	4	4
Total	137	240

Fonte: Avaliação CC, 2008.

¹³ A maioria das cozinhas da pesquisa anterior (BRASIL, 2006) estava localizada em municípios de Santa Catarina e integravam o denominado Projeto Ambial. Em face de questões relacionadas à forma e prazo de liberação dos recursos para esse Projeto, pode ter ocorrido uma não vinculação entre a CC instalada e o Programa do MDS, o que justificaria a grande quantidade de municípios de SC que responderam que não tem CC.

A distribuição das CCs pelas diferentes regiões brasileiras permite constatar uma assimetria em relação às carências nutricionais da população e seus níveis de insegurança alimentar, principalmente ao considerar as regiões Norte e Nordeste. Isso provavelmente está relacionado à forma de eleição das propostas para financiamento, uma vez que a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) divulga editais e privilegia a adequação e o mérito destas em relação às diretrizes apresentadas. Além disso, os municípios mais pobres, nos quais as CCs representariam um importante instrumento de melhoria das condições de alimentação e nutrição, são justamente aqueles que enfrentam maiores dificuldades para prover o custeio de seu funcionamento, que, em boa medida, requer a utilização de recursos próprios. Isso sugere a necessidade da adoção de medidas que estimulem uma maior disseminação do Programa nas diversas regiões pobres do país.

Pesquisa de campo – amostra das CCs 2005/2006

Na pesquisa de campo foram visitados 51 municípios e foram preenchidos 63 formulários do roteiro de verificação, 60 questionários de responsável pela CC, 462 de beneficiários e 52 de cardápio (com três repetições). Para otimizar os recursos da pesquisa e ampliar o volume de dados, em municípios próximos aos da amostra foi realizada a pesquisa, motivo pelo qual o número de municípios visitados é maior que o da amostra¹⁴. O número de beneficiários entrevistados foi um pouco menor que o previsto (468), pois as cozinhas que só atendiam crianças ou não serviam refeições (eram para curso ou uso eventual) não tiveram beneficiários entrevistados.

Gestor municipal

Das 240 CCs avaliadas, conforme a tabela 3, 189 (79%) serviam refeições como principal atividade segundo declaração dos gestores. A proporção encontrada foi praticamente igual à verificada na avaliação anterior (77,5%) (BRASIL, 2006). Para essas cozinhas foi realizado um recorte, visto que a proposta do Programa visa Unidades de Alimentação e Nutrição (UAN), com produção mínima de 200 refeições por dia, e com funcionamento de, no mínimo, 05 dias por semana (BRASIL, 2007). A região Sul foi aquela que apresentou a maior diversidade quanto à funcionalidade principal das CCs, com a predominância do fornecimento de refeições, porém apresentou um significativo direcionamento para atividades de caráter educativo e de orientação, como cursos de educação alimentar e nutricional, de aproveitamento de alimentos e outros voltados para a qualificação de pessoal envolvido na operação de equipamentos produtores de refeição (35% das unidades instaladas). Nas demais regiões o direcionamento como atividade principal para o fornecimento de refeições foi quase que exclusivo. Desta forma ficou evidenciado o papel predominante do Programa no atendimento das necessidades alimentares da população.

¹⁴ Esse procedimento foi adotado por questões práticas como o baixo custo de deslocamento e o tempo dos pesquisadores já estar contabilizado. Portanto, optou-se, na medida do possível, em fazer questionários adicionais com dois propósitos: (1) confirmar as informações e (2) aumentar o tamanho da amostra, o que de certa forma melhora a precisão das estimativas. O incremento de municípios pesquisados, em última análise, está aproximando o desenho amostral ao universo e não representa nenhum prejuízo nas inferências estatísticas realizadas.

Tabela 3: Distribuição das CCs em funcionamento por grande região e atividade principal

Atividade principal	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Refeição	10	34	89	52	4	189
Curso	0	0	2	35	0	37
Outras atividades	0	2	0	12	0	14
Total	10	36	91	99	4	240

Fonte: Avaliação CC, 2008.

A maior parte das CCs estava instalada em prédios da prefeitura (cozinha municipal) próprios ou alugados (42%). Nas regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste cerca de 80% das cozinhas estavam implantadas dessa mesma forma. Já nas regiões Sul e Sudeste uma boa proporção (cerca de 50%) de CCs foi instalada em Entidades Benéficas (Inst. Beneméritas) ou em Associações de Bairro, mostrando uma tendência de atuação em parceria com entidades do terceiro setor voltadas para o desenvolvimento de trabalhos de assistência social ou ligadas à representação das comunidades, de atuação local. Isso significa que nestas regiões as parcerias são importantes para o desenvolvimento do Programa Cozinhas Comunitárias realizado com as prefeituras, ao passo que nas demais as possibilidades de cooperação são mais limitadas, cabendo o protagonismo ao poder público.

Na avaliação realizada em 2006, a maioria das cozinhas estava instalada em instituições do tipo creche ou escola, devido principalmente às cozinhas instaladas em Santa Catarina (BRASIL, 2006), em parceria com o Governo Estadual. A pesquisa constatou que um grande número de gestores (ou pessoas da área social da prefeitura) dos municípios de Santa Catarina declarou não existir a(s) CC(s) do MDS no município. Esse fato esclarece a alteração significativa do número de CCs de uma pesquisa para outra¹⁵.

De qualquer modo, uma constatação importante foi que as CCs estavam se constituindo como equipamentos públicos, dotados de finalidades específicas e com relativa autonomia em relação a outros equipamentos públicos, como as escolas. São espaços predominantemente voltados ao atendimento das necessidades nutricionais da população carente e para ações de caráter educativo, com algum grau de vinculação com os equipamentos que compõem a rede de proteção social, principalmente creches e entidades assistenciais.

A forma de gestão das CCs verificada (tabela 4) estava concentrada diretamente nas prefeituras (poder público) (54%), porém, na região Sul, existia uma proporção semelhante de forma de gestão compartilhada entre o poder público e Entidades Sociais ou de Representação. Na região Nordeste, a forma de gestão que predominou foi

¹⁵ Das 56 cozinhas pesquisadas no Estado de Santa Catarina, 53 declararam que não tinham CC.

do poder público. A forma de gestão da CC foi quase que exclusivamente realizada pelo poder público nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mostrando muita relação com o local de implantação. Isso se repetiu nas regiões Sul e Sudeste, onde apareceu uma maior participação da comunidade e de organizações do terceiro setor na forma de gestão da CC.

Tabela 4: Distribuição das cozinhas segundo a forma de gestão por grande região

Formas de gestão	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Poder público	10	32	33	22	4	101
Comunidade	0	0	29	7	0	36
ONG ou Voluntários	0	2	27	22	0	51
Missing	0	0	0	1	0	1
Total	10	34	89	52	4	189

Fonte: Avaliação CC, 2008.

De modo geral, as cozinhas atendiam indivíduos de todas as idades, sendo que a maioria atendia mais de uma faixa etária. A pesquisa constatou que 74% das cozinhas atendiam crianças, 59% adolescentes, 66% adultos e 54% idosos. Na pesquisa anterior, o público beneficiado predominante era de crianças (BRASIL, 2006). Esta distribuição do público atendido guarda coerência com os aspectos anteriormente analisados, como a desvinculação da cozinhas de outros equipamentos públicos como as escolas e algum grau de relação com creches e entidades assistenciais, além da sua consolidação como equipamento público dotado de finalidade própria.

Tabela 5: Distribuição das cozinhas por tipo de beneficiário atendido

Tipo de beneficiário	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Criança	7	28	71	34	0	140
Adolescente	7	28	53	21	1	110
Adulto	4	27	65	25	3	124
Idosos	5	25	52	18	2	102

Fonte: Avaliação CC, 2008.

A principal refeição oferecida pelas CCs era o almoço (85,2% das cozinhas serviam), seguido pelo café da manhã (45%). Conforme demonstrado na tabela 6, na região Sudeste, quase todas as cozinhas serviam almoço. Apenas na região Norte o almoço não foi a refeição mais servida pelas cozinhas comunitárias, prevalecendo o lanche da tarde. A predominância do almoço como a refeição mais servida deveu-se não só

ao fato da importância dessa refeição na dieta, bem como aos elementos operacionais envolvidos na produção das refeições sob o comando das prefeituras, como a escala de servidores e mobilização de outros recursos logísticos. Os percentuais elevados de outras refeições nas regiões Sudeste e Sul refletiram a maior diversidade quanto à forma de gestão e implantação, que deve permitir maior flexibilidade operacional.

Tabela 6: Tipo de refeição servida pela cozinha comunitária por grande região

Tipo de refeição	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Café da manhã	4	3	58	19	1	85
Almoço	4	30	84	39	4	161
Jantar	2	10	24	10	1	47
Lanche da tarde	6	6	30	16	1	59
Ceia	0	0	4	0	0	4

Fonte: Avaliação CC, 2008.

Na pesquisa, mais da metade das CCs declararam ter integração com outros programas de segurança alimentar e nutricional, sendo que a região com maior porcentagem de integração foi a Sul (63%) e a menor a Centro-Oeste (apenas uma de quatro cozinhas existentes). O programa social com maior número de ocorrência de integração com as CCs foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Na região Sudeste também houve destaque para a integração com o Banco de Alimentos (BA).

Tabela 7: Número de cozinhas que declararam ter integração com outro programa de segurança alimentar e nutricional por grande região

Integração com outros programas	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Sim	5	9	50	29	1	94
Não	5	19	39	17	3	83
Missing	0	6	0	6	0	12
Total	10	34	89	52	4	189

Fonte: Avaliação CC, 2008.

Esse resultado foi positivo para o Programa, na medida em que refletiu uma concepção importante quanto à atuação dos municípios em SAN, o qual se baseia na necessidade de articulação e integração de ações visando resultados mais efetivos junto ao público beneficiário. Além disso, revelou a importância crescente do PAA para os demais

equipamentos que integram os sistemas descentralizados de SAN. Ficou constatado que os esforços da SESAN, no sentido de articulação e integração de ações, passaram a apresentar resultados efetivos, distribuídos nas diversas regiões, ainda que isso não tenha sido disseminado pela região Centro-Oeste.

Na pesquisa anterior, a maioria das instituições (cerca de 70%) declarou possuir integração com outros programas sociais. A maioria das unidades apresentava-se vinculada ao Programa Horta Comunitária, à alimentação escolar e ao PAA (BRASIL, 2006). A mudança mais significativa foi justamente na desvinculação das CCs com o Programa de Alimentação Escolar, refletida pela baixa taxa de implantação das CCs em escolas.

A integração de programas de SAN é fundamental para o aprimoramento da execução dessas políticas públicas, na medida em que as interações permitem o fortalecimento dos programas envolvidos. Em diversos municípios foi relatado que o PAA foi suspenso e isso provocou a redução no volume de refeições produzidas na CC. Alguns municípios diminuíram os dias em que as refeições eram servidas pelo alto custo da aquisição de alimentos e falta de apoio de algum outro programa de SAN. Vários gestores, 50% dos entrevistados, relataram que as CCs tinham dificuldades em levantar recursos para seu pleno funcionamento, principalmente para a aquisição de alimentos. Desta forma, o grau de articulação com o PAA e os limites das prefeituras em dispor de recursos de custeio para a aquisição de alimentos foram os fatores limitantes quanto ao número de beneficiários (usuários) atendidos pelas CCs e a sua frequência de funcionamento, principalmente nos municípios mais carentes.

Assim, fica evidente que o apoio à instalação das CCs não assegura a perenidade de seu funcionamento para a comunidade. Todas as iniciativas que o MDS adote visando verificar a capacidade do município beneficiário do convênio em prover os recursos de custeio para a manutenção da CC, para além da sua instalação, são importantes. A disponibilidade desses recursos consignada no Orçamento Geral do Município (OGM) pode ser um instrumento dessa verificação, assim como a articulação das CCs com o PAA nos municípios com maior população, desde que estes invistam recursos próprios na aquisição de produtos, o que pode ser uma garantia de sua continuidade.

Esta pesquisa reitera a importância da articulação das CCs com outras políticas e programas de SAN. Por isso o MDS está certo em direcionar seus convênios para “sistemas descentralizados de SAN”, pois a pesquisa reforça que ações isoladas não possuem capacidade de sustentação ao longo do tempo.

Em síntese, a articulação das CCs com outras ações de SAN, notadamente o PAA, é fundamental para a sua sustentabilidade. Nos municípios onde essa articulação se reduz, as CCs imediatamente sofrem as consequências. A sinergia entre os diferentes programas é essencialmente importante nos municípios pobres, que dispõem de limitados recursos para o seu custeio e funcionamento. A contrapartida a ser requerida

destes municípios deve estar na capacidade de gestão e operação dos programas de SAN, bem como na construção de mecanismos perenes de relação com os agricultores familiares e outros empreendedores locais, que potencializem esses equipamentos como dinamizadores da economia desses municípios. Isso pode levar a uma apropriação do Programa no âmbito local, tornando-os sustentáveis ao longo do tempo.

Responsável da CC

No total, foram entrevistados 60 responsáveis de cozinha na pesquisa de campo (tabela 8).

Tabela 8: Quantidade de responsáveis pela CC entrevistados por grande região

Regiões	Número de responsáveis pela CC entrevistados	Número de responsáveis pela CC com a amostra expandida
Nordeste	23	42
Sudeste	23	53
Norte	8	12
Sul	4	6
Centro-Oeste	2	2
Total*	60	115

Fonte: Avaliação CC, 2008.

Nota: *Foram consideradas válidas 60 entrevistas com responsáveis pela CC em vez de 63, número de CCs pesquisadas. Dessa forma, ao expandir a amostra, obtém-se 115 entrevistas em vez de 122 entrevistas que correspondem à população de CC.

Os responsáveis pela cozinha eram na maioria mulheres (84%) com idade média de 40,1 anos. Dos responsáveis pela CC, a maioria (50%) tinha cursado até o ensino superior. A maioria (65%) era funcionário público municipal.

Das 115 CCs (amostra expandida), 106 serviam principalmente refeições. Cinco cozinhas do Sudeste eram usadas para curso. Por volta de 26% serviam café da manhã, 82% almoço, 30% jantar e 25% lanche da tarde. A maioria das cozinhas do NE e SE não servia café da manhã, nem lanche da tarde ou jantar. A maioria das CCs servia refeições com uma frequência semanal de cinco dias. Estes dados reforçam que o foco do funcionamento das CCs estava concentrado no almoço, que havia uma rotina praticamente diária de funcionamento (nos cinco dias úteis da semana) e que as cozinhas se incorporam à rotina cotidiana de seus beneficiários, o que abre perspectivas de que este equipamento possa se constituir num instrumento para a difusão e acesso a outras políticas, programas ou ações direcionadas para este público.

O patamar estabelecido pelo MDS aos parceiros para a frequência de funcionamento de cinco dias por semana estava sendo atingido na maioria dos casos (81,7%).

Esta lógica de operação é um elemento de grande valia não só na melhoria das condições de segurança alimentar dos seus beneficiários, como também na articulação com outras políticas e serviços voltados para essa população.

De acordo com os responsáveis pelas CCs, a média de refeições servidas por dia foi de 268. A maior média de produção diária foi encontrada na região Centro-Oeste, sendo que nessa região eram apenas duas CCs e uma servia os quatro tipos de refeições. Estes dados demonstraram que, considerado o porte e a estrutura das CCs, o número de refeições servidas diariamente foi expressivo e que a meta de fornecimento de ao menos 200 refeições diariamente (em média) estava sendo suplantada na maioria das regiões, apesar de algumas unidades trabalharem abaixo dessa quantidade de pessoas atendidas. O valor mínimo de produção (40) foi encontrado na região Sul e o máximo no Nordeste (3.010). Das 103 respostas dos responsáveis, 25 CCs produziam até 100 refeições diárias e onze (11) produziam entre 100 e 200.

Em relação à cobrança de valores pelas refeições oferecidas, em 41 CCs somente o almoço era cobrado, o que demonstrou que menos de um terço das unidades pesquisadas pode ter dentre seus objetivos a geração de renda para os trabalhadores que nela atuam. Com valores que variavam entre R\$1,00 e R\$3,00 pela refeição, a cobrança significa um aporte adicional de recursos para fazer frente aos gastos de custeio para a manutenção do funcionamento da unidade.

Em relação à segurança no trabalho, conforme tabela apresentada a seguir, na maioria das CCs os funcionários passaram por treinamentos (83,5%) e também nunca houve algum acidente grave (93,7%), apesar de grande número dos funcionários somente utilizarem parcialmente o EPI (77,5%). Cerca de metade das CCs adotavam normas de segurança no trabalho, entretanto boa parte não tinha uma política interna de prevenção de acidentes e segurança do trabalhador. A pesquisa constatou um elevado percentual de treinamento para os trabalhadores e um baixo nível de acidentes graves, no entanto, a utilização apenas parcial de EPI na maioria das CC e a ausência de políticas de prevenção indicaram que podem ser aprofundadas orientações para as unidades neste aspecto, sobretudo, tratando da qualidade dos treinamentos oferecidos e que promovam o uso integral dos EPIs pelos trabalhadores e adoção de políticas de prevenção de acidentes.

Tabela 9: Características de funcionamento das CCs – segurança no trabalho

Questão	Alternativa	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Houve treinamento dos funcionários?	Sim	9	38	44	3	2	96
	Não	3	4	9	3	0	19
	Total	12	42	53	6	2	115
Já houve acidentes graves* na cozinha?	Sim	0	2	5	0	0	7
	Não	12	38	46	6	2	104
	Total	12	40	51	6	2	111
Os funcionários utilizam EPI na cozinha?*	Completo	0	2	9	2	0	13
	Parcial	9	37	35	3	2	86
	Não utilizam	3	2	7	0	0	12
	Total	12	41	51	5	2	111
São adotadas normas de segurança no trabalho dentro da cozinha?*	Sim	6	20	30	3	1	60
	Não	6	20	21	2	1	50
	Total	12	40	51	5	2	110
Existe uma política interna de prevenção de acidentes e segurança do trabalhador na cozinha?*	Sim	2	7	19	3	0	31
	Não	10	33	32	2	2	79
	Total	12	40	51	5	2	110

Fonte: Avaliação CC, 2008.

Nota: *Somente os casos válidos.

As CCs não elaboraram um manual de boas práticas de produção ou fabricação (80,9%) e em geral atendiam parcialmente (42,7%) ou não atendiam (22,7%) às normas específicas de boas práticas preconizadas para o serviço, no cotidiano de funcionamento da CC. Este é um aspecto do funcionamento das unidades que deve ser contornado, criando estímulos para que sejam adotadas normas e haja treinamento de pessoal nesta área.

Tabela 10: Características de funcionamento das CCs – normas de boas práticas

Questão	Alternativa	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Foi elaborado um manual de boas práticas de fabricação (MBPF) na cozinha comunitária?*	Sim	2	9	9	0	1	21
	Não	10	31	42	5	1	89
	Total	12	40	51	5	2	110
A cozinha atende às normas específicas de boas práticas no seu cotidiano?*	Sim	2	19	16	0	1	38
	Não	3	5	14	2	1	25
	Parcialmente	7	16	21	3	0	47
	Total	12	40	51	5	2	110

Fonte: Avaliação CC, 2008.

Nota: *Somente os casos válidos.

A maioria das cozinhas fazia planejamento de cardápio (64%) e tinha cardápio padronizado (95%). Entretanto a maioria não possuía um receituário padrão ou ficha técnica (68%), nem tabela com *per capita* de gêneros. Esses registros são ferramentas importantes para a produção de refeições, pois contribuem para a qualidade das preparações e seu valor nutricional, auxiliam no planejamento dos custos e facilitam a aquisição de gêneros alimentícios, otimizando todo o processo. A maioria das CCs utilizava medida padrão para elaborar as refeições. Essa forma de trabalho encontrada em boa parte das CCs reflete a qualidade nutricional final das refeições, que em alguns locais apresentaram-se desbalanceadas. A análise conjunta desta questão com a da adoção das normas de boas práticas de fabricação aponta para a necessidade de direcionar esforços para o aprimoramento do processo de produção das refeições nas CCs. Os investimentos realizados nesta área devem trazer avanços importantes na qualidade das refeições e propiciar economias significativas no custeio desses equipamentos, já que os elementos colhidos pela pesquisa apontaram que aprimoramentos podem ser feitos, trazendo resultados no curto prazo nesta área.

Aproximadamente 81% das CCs poderiam atender a um número maior de usuários (tabela 11). As razões para que esta ampliação não ocorresse estavam relacionadas à infraestrutura insuficiente (41,1%), baixa disponibilidade de alimentos (37,8%), falta de público para ser atendido (17,8%) e insuficiência de mão de obra/funcionários (14,4%).

Tabela 11: Características de funcionamento das CCs – número de atendimentos

Questão	Alternativa	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
A cozinha poderia atender um número maior de beneficiários?	Sim	9	37	37	6	1	90
	Não	3	5	12	0	1	21
	Total	12	42	49	6	2	111
Caso a primeira questão for afirmativa, não atende beneficiários mais por falta público?	Não	6	35	28	4	1	74
	Sim	3	2	9	2	0	16
	Total	9	37	37	6	1	90
Caso a primeira questão for afirmativa, não atende mais beneficiários por não ter alimento disponível	Não	4	22	25	4	1	56
	Sim	5	15	12	2	0	34
	Total	9	37	37	6	1	90
Caso a primeira questão for afirmativa, não atende mais beneficiários por falta de funcionários/mão de obra deficiente	Não	7	33	30	6	1	77
	Sim	2	4	7	0	0	13
	Total	9	37	37	6	1	90
Caso a primeira questão for afirmativa, não atende mais beneficiários por falta de infraestrutura suficiente	Não	7	22	21	3	0	53
	Sim	2	15	16	3	1	37
	Total	9	37	37	6	1	90
Outros motivos	Não	7	26	30	3	1	67
	Sim	2	11	7	3	0	23
	Total	9	37	37	6	1	90

Fonte: Avaliação CC, 2008.

Estes números coletados indicaram que as CCs devem ser unidades limitadas quanto a sua capacidade de produção de refeições. A ampliação no atendimento apresentaria barreiras na disponibilidade de beneficiários e, caso seja estabelecida como meta, poderia evoluir para uma perda de foco quanto ao público a ser atendido. As ações deveriam reforçar o alcance do patamar atualmente estabelecido de 200 refeições e a sua manutenção com qualidade. Eventuais ampliações deveriam estar consistentes com condições específicas dos locais e devem levar em conta a infraestrutura adequada, capacidade operacional e de custeio.

Este cenário apresentado anteriormente foi corroborado pelos responsáveis quanto às maiores dificuldades enfrentadas pelas CCs (tabela 12), que foram a falta de verba para aquisição de alimentos (50%), seguida da infraestrutura inadequada (43,1%) e a deficiência de mão de obra (16,3%). Os aportes operacionais de mão de obra e de recursos para a aquisição de gêneros que assegurem o bom funcionamento da unidade deveriam ser as contrapartidas da prefeitura (ou do parceiro). A inadequação desses elementos para uma operação adequada das CCs reforça a necessidade de melhor avaliar as propostas apresentadas para a concessão do financiamento para as instalações e equipamentos.

Tabela 12: Distribuição das cozinhas por dificuldades enfrentadas

Itens	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
Falta verba para aquisição de alimentos	8	18	30	2	0	57
Falta de equipamentos	3	4	0	3	0	10
Falta de funcionários/mão de obra deficiente	3	2	14	0	0	19
Infraestrutura inadequada	6	20	21	2	1	50
Outra	2	11	16	2	1	31

Fonte: Avaliação CC, 2008.

Avaliação das refeições oferecidas

O almoço destacou-se em 62% das cozinhas como o tipo de refeição mais oferecido. Das CCs, 58 serviam café da manhã, 240 almoço, 33 lanche da tarde e 56 o jantar. A maior parte das CCs atendia crianças (75%) e adultos (69%). As CCs não avaliadas foram aquelas que não serviam refeição, por dedicar-se exclusivamente à oferta de cursos ou que tiveram problema na coleta de dados (em três cozinhas que serviam refeição não foi possível quantificar os alimentos).

Os valores energéticos das refeições oferecidas no almoço das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste estavam elevados em relação ao que é recomendado para uma dieta de 2.000 kcal por dia¹⁶. Já nas outras regiões os valores eram próximos ao esperado, mostrando-se mais adequados.

O consumo de alimentos ricos em carboidratos complexos (amidos), como cereais, tubérculos e raízes, deve garantir 45-65% da energia total diária da alimentação (BRASIL, 2006). Em todas as regiões a contribuição dos carboidratos nas refeições no total de energia estava dentro dos limites recomendados, sendo mais elevada nas refeições oferecidas pelas regiões Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste.

Tabela 13: Valores médios de energia e nutrientes oferecidos pelas cozinhas comunitárias por grande região e tipo de refeição, 2008

Tipo de refeição	Regiões	Nº	Energia (kcal)	Gorduras totais (% de energia)	Gorduras Saturadas (% de energia)	Carboidrato (% de energia)	Proteína (% de energia)
Desjejum ou lanche da manhã	Norte	11	322,4	31,5	20,7	56,7	12,1
	Nordeste	21	883,7	29,5	23,8	59,6	11,0
	Sudeste	23	282,6	32,2	26,1	56,9	12,7
	Sul	0	-	-	-	-	-
	Centro-Oeste	3	297,0	28,8	22,0	56,4	14,5
	Total	58	503,6	30,9	24,1	57,8	12,1
Almoço	Norte	9	915,9	10,1	7,4	63,4	23,8
	Nordeste	104	1.090,8	23,0	14,5	54,2	21,6
	Sudeste	103	688,8	20,9	11,1	58,0	20,1
	Sul	18	715,8	25,4	13,1	52,3	21,9
	Centro-Oeste	6	1.333,8	25,0	12,9	57,4	16,7
	Total	240	890,7	21,8	12,7	56,1	20,9
Lanche da tarde	Norte	6	228,7	38,5	22,7	52,8	8,9
	Nordeste	10	275,2	16,8	13,5	74,0	9,9
	Sudeste	9	236,5	21,5	17,9	63,7	14,0
	Sul	5	431,2	17,2	13,0	75,3	9,8
	Centro-Oeste	3	240,9	30,0	26,6	57,0	12,8
	Total	33	274,1	23,2	17,4	66,0	11,1
Jantar	Norte	9	562,4	20,7	17,0	65,9	15,2
	Nordeste	30	446,9	25,3	11,8	58,8	18,7
	Sudeste	14	523,4	10,6	3,4	76,7	12,2
	Sul	0	-	-	-	-	-
	Centro-Oeste	3	753,1	19,8	18,8	59,5	19,0
	Total	56	501,7	20,6	10,9	64,5	16,5

¹⁶ Refeições principais (almoço e jantar) deverão corresponder a 35% cada e refeições menores (desjejum e lanches) deverão corresponder a 15% cada do Valor Energético Total - VET diário de 2.000 kcal (Portaria Interministerial nº 66/06 – MTE/MF/MPS/MDS).

Fonte: Avaliação CC, 2008.

A contribuição de gorduras e óleos, de todas as fontes, não deve ultrapassar os limites de 20-35% da energia total da alimentação diária. O total de gordura saturada não deve ultrapassar 10% do total da energia diária (BRASIL, 2006). Em todas as regiões a contribuição percentual de gordura para o valor energético total das refeições oferecidas estava dentro dos limites estabelecidos, porém em quase todos os casos a quantidade de gordura saturada oferecida foi superior ao recomendado, sendo mais significativo no desjejum e lanche da tarde.

Nas regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste a quantidade de colesterol presente nas refeições, principalmente no desjejum e almoço, foi alta em relação ao recomendado, sendo o valor mais significativo encontrado na região Nordeste.

Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste a contribuição dos alimentos protéicos em relação ao valor energético total estava acima do recomendado na refeição do almoço. Os valores superiores encontrados, principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, possivelmente foram resultantes dos tipos de alimentos empregados nas refeições e o atendimento aos hábitos alimentares dessas regiões.

Todas as refeições servidas em todas as regiões ofereciam uma quantidade muito pequena de fibra alimentar. Isso se verifica pela baixa frequência de quantidades de alimentos integrais, frutas e hortaliças na maioria das refeições.

A quantidade de cálcio oferecida pelas refeições também foi baixa em relação à recomendação diária de consumo. Esse fato é preocupante, pois na maioria das cozinhas comunitárias (74%) eram atendidas crianças que necessitam de grande quantidade desse nutriente para o seu crescimento e desenvolvimento.

Nutrientes como ferro e vitamina C eram oferecidos em quantidades significativas no almoço, com exceção da região Nordeste. Em todas as outras refeições a oferta desses nutrientes foi baixa em relação ao recomendado.

A quantidade de sódio encontrada no almoço de todas as regiões, com exceção das refeições oferecidas na região Norte, foi elevada, sendo que, na região Nordeste, encontrou-se teores elevados, também no desjejum, principalmente comparando-se com as outras regiões.

Estrutura de funcionamento das CCs

A estrutura de funcionamento das unidades foi avaliada por meio do roteiro de verificação da cozinha. O quantitativo de formulários coletados por região é apresentado na tabela 14. A maioria das CCs estava localizada nas regiões Nordeste e Sudeste.

Tabela 14: Quantidade de questionários aplicados de Roteiro de Verificação da Cozinha

Regiões	Amostra coletada	Total de cozinhas prontas Amostra expandida (Convênio 2005 - 2006)
Norte	8	12
Nordeste	24	44
Sudeste	25	58
Sul	4	6
Centro-Oeste	2	2
Total	63	122

Fonte: Avaliação CC, 2008.

Das (122) CCs da amostra expandida, 44 apresentaram espaço físico pequeno para as atividades que desenvolviam e pouco ou nenhum equipamento industrial, podendo ser caracterizadas como cozinhas domésticas. Na outra ponta, 30 CCs possuíam espaço físico grande e muitos equipamentos industriais, podendo ser designadas como CC industrial ou de potencial de grande volume de produção de refeições. As demais CCs ficaram em um estágio intermediário, oito com pouco ou nenhum equipamento industrial e espaço físico grande (CC com estrutura doméstica e com potencial para ser uma CC industrial) e 19 com muitos equipamentos industriais e espaço físico pequeno (CC industrial de pequeno porte). Os equipamentos existentes em cada cozinha devem ser suficientes para a natureza e volume dos serviços e apresentar bom estado de conservação. Os elementos recolhidos na pesquisa de campo revelaram algum grau de inadequação entre o espaço físico existente e os equipamentos disponíveis, bem como algum potencial latente quanto à capacidade de expansão do atendimento, que precisaria ser consistida com outros elementos relativos ao público beneficiário e da comunidade de seu entorno próximo.

Diante do amplo espectro de tipos de CCs encontradas na pesquisa, uma proposta seria classificar (tipificar) as CCs, quanto a sua estrutura, finalidade e modo de funcionamento. Isto facilitaria a operacionalização do Programa em diversos aspectos, desde a análise das propostas apresentadas até a definição do apoio do MDS na implantação, que seria diferente para cada tipo e no acompanhamento de seu funcionamento. Uma proposta preliminar envolveria a estratificação das CCs em tipos, que distinguiriam as cozinhas operadas pelas prefeituras daquelas instaladas em entidades assistenciais, das voltadas para a geração de ocupação e renda, inclusive com a proposição de novas modalidades.

Muitas CCs instaladas na região Nordeste apresentavam pouco ou nenhum equipamento industrial (59%). No Sudeste, 64% das CCs estavam em espaços físicos pequenos. A maioria das CCs das regiões Norte, Nordeste e Sudeste não possuía

previsão de executar reformas na sua estrutura física. Na região Sul, três entre as seis unidades previam a realização de reformas.

Uma das constatações desta pesquisa refere-se ao fato de que, dentre os aspectos estruturais para o funcionamento das CCs, as maiores limitações estavam relacionadas às instalações, com a maioria das unidades dispondo de pequeno espaço físico. Este problema se afigura de mais difícil solução, uma vez que, para a maioria das CCs, não existia previsão de reforma.

Conforme dados apresentados na tabela 15, a maioria das CCs das regiões Norte, Nordeste e Sudeste permitia fácil acesso aos usuários, não sendo implantadas em locais remotos. No geral, as cozinhas comunitárias foram instaladas em locais adequados, livres de odores indesejáveis, fumaça ou outros poluentes e não exposta a inundações. As CCs das regiões Nordeste, Sudeste e Sul estão em locais com infraestrutura urbana básica: rede pública de abastecimento de água, de fornecimento de energia e esgotamento sanitário. A maioria das CCs instaladas em locais sem infraestrutura urbana básica estava na região Norte. A maioria das CCs apresenta acesso pavimentado, estando adequadas.

Tabela 15: Distribuição das cozinhas por características da área externa

Características	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
De fácil proximidade aos usuários (não utilização de meio de transporte)	8	40	51	3	1	103
Zona isenta de odores indesejáveis, fumaça ou outros poluentes e não exposta a inundações – área periférica	8	40	44	5	2	99
Terreno com rede pública de abastecimento de água, de fornecimento de energia e esgotamento sanitário	6	38	56	5	1	106
Acesso pavimentado	5	40	53	5	2	105

Fonte: Avaliação CC, 2008.

De acordo com o roteiro de implantação das CCs do MDS (BRASIL, 2007a), os ambientes necessários para o seu funcionamento ideal são: área de recepção/pré-higienização de matéria-prima, área para estocagem de matéria-prima, áreas de pré-preparo, área de cocção, refeitório, sanitários para usuários, depósito de lixo, depósito de material de limpeza (DML) e sanitários/vestiários para funcionários.

A RDC 216, de 2004, da ANVISA, informa que deve existir separação entre as diferentes atividades por meios físicos ou por outros meios eficazes, de forma a evitar a contaminação cruzada de refeições dentro dos ambientes de produção.

Foi constatado que a maioria das CCs não possuía áreas definidas para as diversas atividades de produção das refeições. A ausência de espaços específicos dotados na estrutura requerida compromete o fluxo operacional, elevando o risco de contaminações das refeições servidas. Os ambientes que apresentaram maior porcentagem de omissão (inexistentes) foram depósito de lixo (79%), seguido por sanitários/vestiários para funcionários (74%), área de recepção/pré-higienização de matéria-prima (64%) e área de cocção isolada (64%).

A falta de áreas separadas e definidas pode aumentar o risco de contaminações cruzadas, ou seja, alimentos crus ou não higienizados podem contaminar alimentos cozidos e higienizados, diminuindo, dessa forma, a segurança alimentar das refeições servidas. Nestes casos, para minimizar esse problema, as operações de preparo de alimentos devem ser conduzidas seguindo as boas práticas de fabricação. Primeiro, devem ser manipulados todos os alimentos crus e não higienizados, em seguida as bancadas devem ser higienizadas para manipular os alimentos cozidos e higienizados. Como a maior parte das unidades não segue orientações neste sentido, esta constatação reforça a necessidade de atuação mais proativa com relação a este tema nas CCs.

De acordo com o especificado na Resolução RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004, devem existir lavatórios exclusivos para a higiene das mãos na área de manipulação, em posições estratégicas em relação ao fluxo de preparo dos alimentos e em número suficiente de modo a atender toda a área de preparação. Os lavatórios devem possuir sabonete líquido inodoro antisséptico ou sabonete líquido inodoro e produto antisséptico, toalhas de papel não reciclado ou outro sistema higiênico e seguro de secagem das mãos e coletor de papel, acionado sem contato manual.

As mãos dos manipuladores de alimentos são o principal veículo de contaminação dos alimentos, por isso, deve existir rigor quanto à realização e frequência do procedimento de higienização.

Na pesquisa verificou-se, em cerca de 70% das CCs, a ausência de estação de higienização de mãos nas áreas de pré-preparo e cocção; esta foi uma não conformidade que representa um perigo para a segurança dos alimentos. A inexistência de local

apropriado para higienizar as mãos pode significar a falta da adoção do procedimento ou a adoção em local inadequado. Caso o procedimento seja realizado na mesma pia onde se manipula alimentos, há possibilidade de contaminação destes com os produtos químicos.

Do mesmo modo, verificou-se que cerca de 80% dos vestiários das CCs também não possuíam a estação de higienização das mãos. Os manipuladores devem higienizar as mãos antes de entrar na área de produção, principalmente após utilizar o sanitário e trocar de uniforme, mantendo assim as boas práticas.

Apenas 50% das cozinhas possuíam vestiários separados por sexo, o que está em desacordo com a legislação vigente. Segundo a Portaria CVS-6/99, de 10 de março de 1999, os vestiários e sanitários devem ser separado para cada sexo, devendo possuir armários individuais e chuveiro para cada 20 funcionários, com paredes e pisos de cores claras, material liso, resistente e impermeável, portas com molas, ventilação adequada e janelas teladas. Os banheiros devem ser constituídos de vaso sanitário, pia e mictório para cada 20 funcionários, dispostos de bacia com tampa, papel higiênico, lixeira com tampa acionada por pedal, mictórios com descarga, pias para lavar as mãos, sabonete líquido ou sabão antisséptico, toalha de papel, de cor clara, não reciclado.

A inexistência de telas de proteção em sistema de exaustão, janelas, portas ou qualquer outra abertura para a área externa de produção representa um acesso para vetores e pragas urbanas. Os vetores e pragas urbanas podem contaminar os alimentos, pois estão em contato com lixos, esgotos e são portadores de micro-organismos. Para um eficiente Controle Integrado de Pragas (CIP), devem ser adotadas barreiras físicas e controle químico. Portanto, deve existir um conjunto de ações eficazes e contínuas de controle de vetores e pragas urbanas, com o objetivo de impedir a atração, o abrigo, o acesso e ou proliferação destes.

Em 60% das CCs, a instalação de gás (GLP) não estava localizada em área externa, confinada, protegida, fato que representa um perigo tanto para a segurança dos colaboradores do serviço de alimentação como para os usuários do local.

Verificou-se que 46% das CCs não possuíam um fluxo adequado. O *layout* da cozinha é de extrema importância para reduzir as possibilidades de contaminação cruzada. O fluxo deve ser linear, sem cruzamentos de atividades entre os diferentes gêneros de alimentos, como o cru e o cozido.

A maior parte das CCs estava com problemas de conformidade em diversos itens segundo o roteiro de implantação elaborado pelo MDS, ou seja, com pontos de estrutura de funcionamento falhos e que podem comprometer a qualidade dos alimentos oferecidos.

Constatou-se pela pesquisa que as deficiências de *layout* e infraestrutura eram significativas e generalizadas. Por outro lado, as normas existentes para as unidades de preparo de alimentos são rigorosas e de difícil cumprimento em sua integralidade pelas CCs apoiadas. Um meio termo que permitiria avançar na estruturação do Programa seria o estabelecimento de requisitos mínimos de infraestrutura para que os projetos contassem com o financiamento do MDS (que poderiam se referir à questão do lixo, recepção de mercadorias, sanitários e outros essenciais), ao passo que outros aspectos negativos seriam minimizados com a adoção de boas práticas de fabricação.

Caracterização dos usuários

Na pesquisa com os usuários foram entrevistados 462 indivíduos maiores de 18 anos. A maioria dos entrevistados era da região Nordeste (48%), entretanto, com a amostra expandida, a região Sudeste tinha o maior número de beneficiários. Da região Centro-Oeste não foi entrevistado nenhum usuário, pois as CCs atendiam crianças e, em um dos casos, além destas, detentos do sistema penitenciário (tabela 16).

Tabela 16: Número de beneficiários entrevistados por grande região

Região	Número de beneficiários das CCs entrevistados	Número de beneficiários das CCs com a amostra expandida
Norte	37	2.400
Nordeste	220	8.800
Sudeste	176	11.600
Sul	29	1.200
Centro-Oeste	0	0
Total	462	24.000

Fonte: Avaliação CC, 2008.

Análise de perfil socioeconômico e Critério Brasil

A maioria dos beneficiários (amostra expandida) eram mulheres (55%), com idade média de 42,6 anos. A idade média dos homens foi de 44 anos. A maior parte era casada (53%) e declarou ser da cor Parda (49%). O total de pessoas negras (pretos + pardos) entrevistadas foi cerca de 70%. A menor parte dos usuários (22%) tinha menos de 30 anos.

Como ocupação, o principal item identificado foi a atividade assalariada urbana (35%), seguida por trabalho doméstico (dona de casa) (18%) e “não trabalha (idosos)” com 13,5% do total. Esse perfil de ocupação encontrado deveu-se a maioria das CCs estarem localizadas na zona urbana e algumas atenderem instituições ou programas voltados para idosos. Um fato que deve ser destacado é a reduzida quantidade de

entrevistados que fazia “bico” (7%), ou seja, que tinha trabalho temporário e, que, geralmente, é a ocupação de pessoas mais necessitadas ou que encontram-se em um patamar de vulnerabilidade social mais alto.

Grande parte dos usuários não estudava (91%), fato relacionado principalmente às entrevistas serem direcionadas para pessoas em idade produtiva. Por volta de 16% não tinham nenhuma alfabetização (ou lê e/ou escreve) e a região Norte teve a maior porcentagem de entrevistados nessa categoria. A porcentagem de pessoas com escolaridade acima do ensino médio foi de 8%. A maioria dos entrevistados tinha cursado o ensino fundamental, sendo que a maior parcela enquadrou-se como tendo cursado entre a 1ª e a 4ª série.

O número médio de pessoas que formam o núcleo familiar dos entrevistados foi de 3,6. A maior média apareceu na região Nordeste (4,0). As maiores médias de idosos apareceram na região Norte e de crianças na região Sul (1,4).

Quase todos os beneficiários moravam em casa própria (já paga) 72%, o restante morava em residências alugadas (18%) ou cedida de outra forma (8%). As residências, na maioria, eram de alvenaria (89%), cobertas por tela (66%) ou laje (21%) e tinham rede elétrica como fonte de energia para a iluminação. A maioria das residências tinha banheiro (92%), a maior proporção de residências sem banheiro apareceu na região Norte.

A renda mensal média do núcleo familiar dos usuários foi de R\$ 769,00. As maiores rendas médias foram encontradas no Sudeste (R\$ 936,00) e no Norte (R\$ 725,00). O maior valor máximo de renda média mensal foi encontrado na região Sudeste (R\$ 6.000,00) e a menor no Sul (R\$ 1.200,00).

A renda média *per capita* das famílias dos usuários foi de R\$ 355,00. Os menores valores mínimos de renda média mensal foram encontrados no Sudeste e no Nordeste. Considerando a renda média *per capita* dividida em classes baseada no valor do salário mínimo (SM) vigente à época (R\$ 415,00), a maioria dos usuários enquadrou-se na classe de 1/4 – 1/2 SM (27%), seguido pela classe 1/2 – 1 SM (24%). Em torno de 14% dos beneficiários encaixaram-se na classe de renda média *per capita* mais baixa (menor ou igual a 1/8 SM), um valor considerado muito abaixo da linha da pobreza¹⁷.

Quanto às classes do Critério de Classificação Econômica Brasil, a maioria dos beneficiários foi classificada como D (58%). Logo após vem a classe E com 20% de beneficiários, seguida da classe C (20%). Das demais classes, apenas a B2 apareceu com 1% de representatividade.

Cerca de 30% dos usuários recebiam algum auxílio financeiro de Programa ou projeto do governo. A maioria recebia o Bolsa Família, sendo que um número expressivo

¹⁷ Existe a classificação que considera miseráveis as pessoas vivendo com menos de US\$ 1 ao dia – Linha da Pobreza.

estava no Nordeste. O valor médio recebido pelos usuários foi de R\$ 86,00. A grande quantidade de beneficiários recebendo o Bolsa Família, em parte, se deveu à utilização do Cadastro Único como critério de escolha dos beneficiários das CCs.

De modo geral, a maioria dos usuários foi classificada pelo Critério de Classificação Econômica Brasil nas camadas de menor renda, fato que pode ser comprovado com os valores de renda declarados. Entretanto, alguns desvios foram constatados. O caso mais frequente se refere ao fato de funcionários municipais serem beneficiários dos serviços das CCs sem apresentarem o perfil de renda adequado para usufruírem do Programa. Isso foi verificado em locais onde as cozinhas estão instaladas em dependências da prefeitura que congregam servidores públicos. Para se minimizar tal ocorrência, poderiam ser estabelecidos critérios mais rigorosos quanto à localização dos projetos que devem ser apoiados pelo MDS, evitando apoiar projetos de CCs que criem facilidades para o atendimento de servidores municipais de maior nível de renda.

Avaliação do estado de segurança alimentar

O estado de segurança alimentar dos usuários foi inspirado na EBIA e avaliado por oito questões retiradas dessa escala.

As pessoas que viviam em núcleo familiar com segurança alimentar corresponderam a 34% dos usuários. As regiões com maiores proporções de pessoas nessa situação foram a Norte (46%), seguida da Sul (44%) e Sudeste (39%). Por volta de 16% dos usuários tinham os maiores níveis de insegurança alimentar, foram os que responderam sete ou mais questões de forma positiva. Com menores níveis de insegurança alimentar, 23% dos usuários responderam uma ou duas questões de forma positiva. Em torno de 54% dos beneficiários entrevistados responderam que sempre a comida é suficiente para todos de sua família se alimentarem bem. Esta porcentagem foi semelhante à das pessoas que responderam de zero a duas questões de segurança alimentar de forma positiva. A maioria das pessoas de zero a dois anos dos núcleos familiares dos entrevistados faziam três refeições diárias, assim como as pessoas de três a 11 anos e as com mais de 11 anos.

Verificou-se que as maiores médias de renda familiar apareceram nas pessoas com segurança alimentar (zero de resposta positiva) ou com os menores índices de insegurança alimentar (uma ou duas respostas positivas). Na outra extremidade, as pessoas com menores médias de renda familiar apresentaram os maiores níveis de insegurança alimentar (sete ou oito respostas positivas). Os dados reforçam que uma parcela importante de usuários não possuía o perfil adequado para usufruir dos serviços da CC. As possibilidades que explicam a falta de focalização em pessoas em condição de insegurança alimentar são: i) não há critérios formais nem instruções de como implementá-los, visando controlar o acesso às CCs, ii) as CCs atendem pessoas de sua focalização, para as quais as CCs são essenciais, mas, como estão localizadas

dentro de contextos e comunidades maiores, acabam sendo utilizadas também pelos outros membros da comunidade, iii) as CCs foram implementadas em locais que não possuem o público-alvo desejado. A opinião dos autores da pesquisa é de que as três situações existem, o que reforça a importância de se ter clareza quanto à localização da unidade no momento da elaboração da proposta. Neste sentido, não devem ser aceitas formulações genéricas que não definam com clareza o seu raio de abrangência e os critérios de seleção do público beneficiário.

A variável de segurança alimentar permite formar um *score* que vai de zero a oito, e indica segurança alimentar quanto menor for o *score*. Por exemplo, *scores* como 0, 1, 2 indicam maior segurança que *scores* 3, 4, 5, 6, 7 e 8, respectivamente. A variável segurança alimentar é resultado da somatória de oito variáveis dicotômicas.

Com o propósito de testar se essas variáveis eram independentes, para que estatisticamente pudessem ser somadas, foi feito um teste de multicolinearidade¹⁸. Para implementar tal teste, foi feita uma regressão tendo como variável dependente a renda dos beneficiários e como variáveis explicativas as oito variáveis relacionadas com a segurança alimentar. Os resultados do teste (valor do VIF > 10) rejeitaram a existência de colinearidade entre as variáveis explicativas, colocando em evidência que as variáveis de segurança alimentar podiam ser somadas para obter um índice de segurança alimentar.

Com o propósito de pesquisar se existiam diferenças econômicas e sociais significativas entre os beneficiários das cozinhas comunitárias, foi realizada uma discriminação estatística entre eles, utilizando a variável segurança alimentar. Foram criados dois grupos: grupo 1, inclui os beneficiários que possuíam um *score* de segurança alimentar menor de 3, e grupo 2, os beneficiários que possuíam um *score* de segurança alimentar maior de 2.

O grupo 1 caracterizou-se, em relação ao grupo 2, por ter uma maior segurança alimentar, renda, escolaridade, quantidade de bens para seu conforto (TV, telefone, celular, videocassete, computador, geladeira, carro, motocicleta), disponibilidade de alimentos para seu consumo e um menor número de crianças no núcleo familiar (tabela 17).

¹⁸ Foram utilizados os dados da pesquisa de campo sem o fator de expansão da amostra.

Tabela 17: Caracterização dos grupos de segurança alimentar

Questões	Alternativas % coluna	GRUPO 2	GRUPO 1
		Segurança alimentar menor (score 3, 4, 5, 6, 7 e 8) % coluna	Segurança alimentar maior (score 0, 1 e 2) % coluna
Se não fossem as refeições dessa cozinha, você estaria se alimentando adequadamente?	Sim	34,6	66,2
	Não	58,5	28,9
	Não sabe	6,8	4,8
Dados do entrevistado: Gênero	Masculino	34,8	52,2
	Feminino	65,2	47,8
Dados do entrevistado: Estuda atualmente	Sim	4,8	11,6
	Não	95,2	88,4
Dados do entrevistado: Sabe ler/escrever	Não	23,7	9,1
	Sim	76,3	90,5
	<i>Missing</i>	0,0	0,4
Dados do entrevistado: Sua família recebe auxílio financeiro de algum programa ou projeto do governo?	Sim	44,0	24,6
	Não	56,0	75,4
Você possui atualmente: computador	Sim	6,8	25,4
	Não	93,2	74,6
Você possui atualmente: telefone fixo no local de residência	Sim	13,5	34,1
	Não	86,5	65,9
Você possui atualmente: telefone celular	Sim	47,8	71,1
	Não	52,2	28,9
Você possui atualmente: televisão em cores	Sim	81,6	94,8
	Não	18,4	5,2
Você possui atualmente: geladeira	Sim	70,5	92,2
	Não	29,5	7,8
Você possui atualmente: rádio	Sim	62,3	78,9
	Não	37,7	21,1
Você possui atualmente: videocassete e/ou DVD	Sim	32,9	56,0
	Não	67,1	44,0
Você possui atualmente: carro próprio	Sim	2,9	22,4
	Não	97,1	77,6
Você possui atualmente: motocicleta própria	Sim	7,2	18,5
	Não	92,8	81,5

Tabela 17: Caracterização dos grupos de segurança alimentar (continuação)

Questões	Alternativas % coluna	GRUPO 2	GRUPO 1
		Segurança alimentar menor (score 3, 4, 5, 6, 7 e 8) % coluna	Segurança alimentar maior (score 0, 1 e 2) % coluna
Pensando na quantidade de alimentos que sua família consome, você diria que:	Muitas vezes não é o suficiente para todos se alimentarem bem	30,9	0,4
	Algumas vezes não é o suficiente para todos se alimentarem bem	50,0	19,1
	Sempre é suficiente para todos se alimentarem bem	16,7	78,7
	Não sabe/não respondeu	2,5	1,7
Dados do entrevistado: Número de crianças no núcleo familiar	Nº	207	232
	Média	1,0	0,7
	Desvio padrão	1,5	1,0
Renda mensal média da Família (R\$)	Nº	167,0	222,0
	Média	468,4	875,9
	Desvio padrão	426,2	707,5
Renda <i>per capita</i>	Nº	167	222
	Média	184,1	356,7
	Desvio padrão	346,0	537,2

Fonte: Avaliação CC, 2008.

Com o propósito de confirmar esta discriminação, feita em função do *score* de segurança alimentar, apresentada na tabela 17, onde se dividem os beneficiários em grupo 1 e grupo 2, foi realizada uma análise multivariada (*cluster analysis*) para testar este objetivo. Especificamente, foi utilizado o algoritmo análises de conglomerados em duas fases¹⁹, fornecido no *software SPSS v. 15*. Para esse propósito, consideraram-se todas as variáveis da tabela 18, sem incluir a variável segurança alimentar.

Foram utilizados 391 dados de entrevistados²⁰, pois, nos casos em que havia *missing*, o programa excluía o entrevistado da análise. Forçando o algoritmo para dois grupos, o resultado é apresentado nas tabelas 18 e 19.

Os resultados foram semelhantes aos obtidos quando discriminados os beneficiários levando em conta o *score* de segurança alimentar, porém, neste caso, não foi utilizada esta variável: “O grupo 1 caracterizou-se, em relação ao grupo 2, por ter uma maior

¹⁹ O procedimento análises de conglomerados em duas fases é uma ferramenta de exploração desenhada para descobrir as agrupações naturais (ou conglomerados) de um conjunto de dados que, de outra forma, não seria possível detectar. O algoritmo que utiliza este procedimento inclui variáveis categóricas e contínuas que o fazem diferente das técnicas de conglomerados tradicionais. Tratamento de variáveis categóricas e contínuas. Ao supor que as variáveis são independentes, é possível aplicar uma distribuição normal multinomial conjunta nas variáveis contínuas e categóricas.

²⁰ Foram utilizados os dados da pesquisa de campo sem o fator de expansão da amostra.

segurança alimentar, renda, escolaridade, maior quantidade de bens para seu conforto (TV, telefone, celular, videocassete, computador, geladeira, carro, motocicleta), disponibilidade de alimentos para seu consumo e um menor número de crianças no núcleo familiar”. O grupo 1 ficou com 127 e o grupo 2 com 264 entrevistados dos 391 dados válidos para as análises.

Esta confirmação coloca em evidência que os usuários das cozinhas comunitárias, quando agrupados (pelo menos em dois grupos), são diferentes. Este resultado evidencia a necessidade de critérios de focalização visando um acesso mais eficiente das pessoas mais necessitadas. O grupo de maior segurança alimentar representa aproximadamente metade dos beneficiários e não é imprescindível que esteja inserido num programa como o CCs.

Tabela 18: Resultados da análise de conglomerados em duas fases

Questões	Alternativas	Grupo 1		Grupo 2	
		Nº	% coluna	Nº	% coluna
Se não fossem as refeições dessa cozinha, você estaria se alimentando adequadamente?	Sim	101	79,5	108	40,9
	Não	26	20,5	131	49,6
	Não sabe	0	0,0	25	9,5
Dados do entrevistado: Gênero	Masculino	69	54,3	99	37,5
	Feminino	58	45,7	165	62,5
Dados do entrevistado: Estuda atualmente	Sim	19	15,0	14	5,3
	Não	108	85,0	250	94,7
Dados do entrevistado: Sabe ler/escrever	Sim	126	99,2	211	79,9
	Não	1	0,8	53	20,1
Dados do entrevistado: Sua família recebe auxílio financeiro de algum programa ou projeto do governo?	Sim	16	12,6	116	43,9
	Não	111	87,4	148	56,1
Você possui atualmente: computador	Sim	58	45,7	10	3,8
	Não	69	54,3	254	96,2

Tabela 18: Resultados da análise de conglomerados em duas fases (continuação)

Questões	Alternativas	Grupo 1		Grupo 2	
		Nº	% coluna	Nº	% coluna
Você possui atualmente: telefone fixo no local de residência	Sim	64	50,4	33	12,5
	Não	63	49,6	231	87,5
Você possui atualmente: telefone celular	Sim	110	86,6	134	50,8
	Não	17	13,4	130	49,2
Você possui atualmente: televisão em cores	Sim	126	99,2	225	85,2
	Não	1	0,8	39	14,8
Você possui atualmente: geladeira	Sim	126	99,2	204	77,3
	Não	1	0,8	60	22,7
Você possui atualmente: rádio	Sim	115	90,6	171	64,8
	Não	12	9,4	93	35,2
Você possui atualmente: videocassete e/ou DVD	Sim	108	85,0	81	30,7
	Não	19	15,0	183	69,3
Você possui atualmente: carro próprio	Sim	46	36,2	7	2,7
	Não	81	63,8	257	97,3
Você possui atualmente: motocicleta própria	Sim	32	25,2	19	7,2
	Não	95	74,8	245	92,8
Pensando na quantidade de alimentos que sua família consome, você diria que:	Muitas vezes não é o suficiente para todos se alimentarem bem	4	3,1	41	15,5
	Algumas vezes não é o suficiente para todos se alimentarem bem	11	8,7	123	46,6
	Sempre é suficiente para todos se alimentarem bem	109	85,8	95	36,0
	Não sabe/não respondeu	3	2,4	5	1,9

Fonte: Avaliação CC, 2008

Tabela 19: Resultados da análise de conglomerados em duas fases – complemento

Variáveis	Grupo 1			Grupo 2		
	Nº	Média	Desvio padrão	Nº	Média	Desvio padrão
Renda mensal média da Família (R\$)	127	1.125	806	264	487	370
Renda <i>per capita</i> (R\$)	127	467,2	673,3	264	186,4	285,1
Número de crianças no núcleo familiar	127	0,44	0,72	264	1,06	1,44

Fonte: Avaliação CC, 2008.

Caracterização da relação usuários x CCs

A maioria dos usuários consumia a refeição almoço nas CCs (84%) e apenas 9% consumia a refeição jantar nas CCs. Dos usuários entrevistados, apenas 4% consumiam o lanche da tarde e 10% o café da manhã. Todos os usuários da região Sul consumiam apenas almoço nas CCs. Cabe destacar que a maioria das 240 CCs pesquisadas com o gestor serviam almoço (86%). A maioria das pessoas que consumia o almoço tinha uma frequência de cinco dias por semana (45%). Essa frequência foi a mesma para a maioria dos usuários que consome a refeição jantar. Assim, pode-se considerar que é estabelecida uma rotina de utilização das CCs pelos beneficiários, o que abre perspectivas para que outras ações de SAN possam ser desenvolvidas junto a este público.

Em torno de 58% dos usuários possuíam outra pessoa da família que usufruía dos serviços das CCs. Em média 3,2 pessoas da família do beneficiário também utilizavam a CC para fazer pelo menos uma refeição. A maior média foi da região Norte com 3,6. Este elevado número de pessoas da família fazendo suas refeições nas CCs corrobora as declarações dos gestores entrevistados de que muitas cozinhas atendem famílias inteiras.

Muitos dos usuários costumavam ir de casa (48%) para fazer as refeições nas CCs ou então diretamente do trabalho (44%). Isso reforça que a maior parte do atendimento se dá com a relação de vizinhança, denotando que as CCs podem se constituir numa forma eficiente de prover a SAN de localidades e núcleos com população com elevados níveis de insegurança alimentar.

A maioria dos usuários pagava pela refeição que consumia das CCs (52%). A maior porcentagem de usuários que pagava as refeições era da região Sudeste (64%) e a maioria dos que não pagavam eram da região Sul. O valor médio pago pelo café da manhã foi de R\$1,00 e do almoço R\$1,60. Quanto à economia semanal gerada pelo usuário por consumir as refeições da CC, o maior valor médio foi verificado na região Norte (R\$ 115,00) e o menor na região Sul (aproximadamente R\$ 24,00). O valor médio de economia ficou em aproximadamente R\$ 40,00.

Para 42% dos usuários, se não fossem as refeições servidas pelas CCs eles não estariam se alimentando adequadamente. As proporções das respostas foram bastante semelhantes nas diferentes regiões. Muitos dos beneficiários declararam que as refeições das CCs não eram essenciais para sua alimentação adequada, ou seja, teriam como suprir a falta da refeição da CC de alguma forma. Esse valor apresenta coerência com os níveis de segurança alimentar verificados entre os entrevistados.

A maior parte dos entrevistados residia próximo a CC (67%) e se deslocam a pé (64%) até a unidade. As demais alternativas de transporte mais utilizadas para chegar às CCs foram: ônibus (14%), bicicleta (10%) e carro (8%). Estes dados reiteram conclusões anteriores relativas ao raio de abrangência desses equipamentos.

A maioria dos usuários escolheu a CC devido ao valor da refeição (52,2%), vindo a seguir a qualificação dos serviços prestados (27,2%) e a localização (9%). Surge como o motivo menos importante o atendimento que é prestado (5%).

Análise de satisfação dos usuários com o serviço oferecido pela CC

Em relação à satisfação dos usuários com a refeição servida pelas CCs foram avaliados quatro elementos: sabor e tempero, temperatura, quantidade/porções e variedade. Em todos os itens a satisfação geral foi muito boa. A maioria dos usuários entrevistados estava satisfeito com o sabor e o tempero da comida (61%), com a temperatura (66%), com a quantidade/porções (56%) e com a variedade (61%).

A maior parte dos usuários mostrou-se satisfeita com a higiene/limpeza dos pratos e talheres (55%) e com a mesa/local de refeição (54%) e muito satisfeitos com a higiene/limpeza dos pratos e talheres (36%) e com a mesa/local de refeição (34%).

Em relação ao atendimento das CCs foram avaliados três elementos: espera pela refeição, cordialidade e higiene dos atendentes. Em todos os itens a satisfação geral foi muito boa. A maioria dos usuários estava satisfeita com a espera pela refeição (62,1%), com a cordialidade (58,2%) e com a higiene dos atendentes (64,2%).

As CCs também foram avaliadas pelos usuários em relação a sua localização, instalações físicas e higiene dos sanitários. Em todos esses itens a satisfação geral foi muito boa. A maioria dos usuários mostrou-se satisfeita (61%) e muito satisfeita (27%) quanto à localização das CCs. Em relação às instalações físicas, a maioria dos usuários também estava satisfeita (65%) e muito satisfeita (23%). Os beneficiários mostraram-se satisfeitos (61%) e muito satisfeitos (26%) quanto à higiene dos sanitários.

Na avaliação geral, os beneficiários mostraram-se de satisfeitos (57%) a muito satisfeitos (39%) com as CCs como um todo.

Os resultados foram similares à pesquisa anterior (BRASIL, 2006). Em praticamente todos os itens analisados os usuários estavam satisfeitos ou muito satisfeitos. Esses elementos coletados reforçam as conclusões relativas à potencialidade destas unidades no atendimento do seu público beneficiário. Se algumas medidas visando o aprimoramento do seu funcionamento forem adotadas, esse grau de satisfação elevar-se-á ainda mais. Além disso, tal grau de satisfação deve tornar os beneficiários mais permeáveis a outras ações de SAN que contribuam para a melhoria das suas condições de alimentação.

Recomendações

A pesquisa mostrou que a maioria dos gestores municipais considera que as CCs estão em fase de evolução, que precisam de um período relativamente longo de adaptação para ajustar sua rotina de produção e que o benefício para a comunidade tem um grau elevado.

A articulação com o PAA mostrou-se importante, pois resolve a dificuldade enfrentada por muitos municípios em disponibilizar o recurso financeiro de custeio necessário para a aquisição de gêneros alimentícios na quantidade para fornecer as 200 refeições com a frequência de cinco dias na semana. O número de CCs que adquiriam produtos de agricultores familiares locais também surgiu como significativo e positivo para a movimentação da economia local.

Outro ponto de relevância para o bom funcionamento de uma cozinha é a adoção das normas de Boas Práticas de Produção nos trabalhos cotidianos. Na maior parte das CCs esses procedimentos não eram adotados, e noutras apenas parcialmente, o que pode levar à contaminação das refeições produzidas. Deve ser criado algum mecanismo que estimule a aplicação dessas normas junto às CCs. Do mesmo modo, é preciso ampliar o uso de EPI pelos funcionários, que eram usados parcialmente, apenas em parte das CCs.

A maioria dos usuários mostrou-se satisfeita com os serviços executados pelas CCs e as refeições fornecidas geravam uma boa economia para a renda familiar. Deve ser destacado que em muitos casos as refeições fornecidas pela CC eram fundamentais para suprir a alimentação de pessoas de baixa renda em situação de insegurança alimentar alta. Porém, existe um percentual de desvio (pessoas sem perfil de baixa renda) que é beneficiado pelas CCs. A maior parte do desvio ocorre em casos com pessoas vinculadas ao funcionalismo público, para os quais os municípios fornecem as refeições. Esta tendência é de difícil reversão dado que normalmente as estruturas de cozinhas estão em prédios municipais, ou seja, com uma relação de proximidade com os funcionários. Portanto, uma proposta de priorização da instalação de CCs em bairros periféricos e normalmente dissociadas de estruturas administrativas municipais poderia minimizar a taxa de vazamento ou de desvio da função da CC, conforme estabelecido pelo Programa.

Outra observação de ordem geral foi a enorme quantidade de respostas “não tem cozinha comunitária” (que pode ser explicada, ao menos em parte, no caso já referido do Projeto Ambial – SC), que revela uma falha de articulação e relacionamento do MDS com os executores do Programa nos municípios e demonstra alguma fragilidade de monitoramento da sua execução. Os esforços de gestão estão concentrados no processo de celebração do convênio com a prefeitura e pouca ênfase é dada ao acompanhamento do funcionamento do equipamento.

Uma definição de tipos de CCs, com a sua categorização, poderia contribuir para uma definição mais clara dos requisitos e exigências mínimas para a aprovação dos projetos, no que se refere à infraestrutura. Em síntese, é importante destacar que cozinhas voltadas para diferentes finalidades apresentam requisitos diversos para a sua implantação e operação. Assim, uma maior estratificação, com definições mais precisas quanto as suas tipologias, constitui-se num instrumento de gestão importante, desde a análise da proposta e a identificação de seu mérito, visando o seu financiamento e a definição do aporte de recursos pelo MDS e as interfaces com outros programas e ações de SAN, até mesmo um acompanhamento e monitoramento mais ou menos intensivo de seu funcionamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Associação Nacional de Empresas de Pesquisa [ANEP]. **Critério de classificação econômica Brasil - Base levantamento sócio-econômico 2000**. São Paulo.

AGENCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Resolução-RDC n. 216, de 15 de setembro de 2004. Dispõe sobre regulamento técnico de boas práticas para serviços de alimentação. **Diário Oficial da União**, de 16 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://e-legis.anvisa.gov.br/leisref/public/showAct.php?id=12546>>. Acesso em: 15 nov. 2008.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição. **Guia alimentar para a população brasileira: promovendo a alimentação saudável**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. 210 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política nacional de alimentação e nutrição**. 2. ed. rev. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2003. 48p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Avaliação do Programa Cozinhas Comunitárias**: relatório técnico NUPENS, 2006. 132 p., mimeo.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Cozinhas comunitárias**: apresentação do programa, 2007. 11 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Cozinhas comunitárias**: roteiro de implantação 2007. 40 p. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/editais/editais-2007-sesan/roteiro_de_implantacao_-_cozinhas_comunitarias_-_impressao.pdf>. Acesso em: 12 junho 2008.

PERINI, J. H. M. et al. A Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (REDESAN) como estratégia da política de segurança alimentar e nutricional. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos**: desenvolvimento social em debate: rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição: resultados de avaliações. Brasília, 2010, n. 14.

PHILIPPI et al. Pirâmide Alimentar Adaptada: guia para escolha dos alimentos. **Revista de Nutrição**. Campinas, v. 12, n. 1, p. 65-80, jan./abr., 1999.

PHILIPPI, S. T.; SZARFARC, S. C.; LATTERZA, A. R. **Virtual Nutri**: versão 1.0 for windows. Universidade de São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, Departamento de Nutrição, 1996. (software).

SÃO PAULO (cidade). Secretaria de Estado de Saúde. Portaria n. 6, de 10 de março de 1999. Dispõe sobre Regulamento Técnico, que estabelece os parâmetros e critérios para o controle higiênico-sanitário em estabelecimentos de alimentos. **Diário Oficial da União**, 1999. Disponível em: <<http://e-legis.bvs.br/leisref/public/showAct.php?id=20920&word>>. Acesso em: 15 nov. 2008.

TABELA Brasileira de Composição de Alimentos/NEPA – UNICAMP. Versão II. 2. ed. Campinas, SP: NEPA/UNICAMP, 2006. 113 p.

WILLETT, W. **Nutritional epidemiology**. 2. ed. New York: Oxford University Press, 1998.

7. IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL E AVALIAÇÃO DOS USUÁRIOS DOS RESTAURANTES POPULARES

Valeriano Mendes Ferreira Costa¹

Fernando Antonio Lourenço²

Clécio da Silva Ferreira³

OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa foi gerar conhecimentos que subsidiem o monitoramento e a avaliação periódica do Programa Nacional de Restaurantes Populares, um dos subprogramas que compõem a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Os objetivos específicos da pesquisa foram: 1º) descrever e analisar o perfil socioeconômico e demográfico dos usuários de alguns dos principais restaurantes populares apoiados pelo MDS; 2º) descrever e analisar o grau de satisfação de amostra de usuários com a qualidade das refeições e demais serviços prestados nas seguintes unidades dos restaurantes populares apoiados pelo MDS: Maceió (AL), Manaus (AM), unidades de Compensa e Alvorada, Belo Horizonte (MG), unidades da Rodoviária e Setor Hospitalar, Teresina (PI), Curitiba (PR), Rio de Janeiro (RJ), unidades de Bonsucesso e Campo Grande, Boa Vista (RR) e Diadema (SP).

Para a consecução do primeiro objetivo específico, a descrição e a análise do perfil dos usuários dos restaurantes populares, o desenho e o instrumento desta pesquisa incorporaram as recomendações teóricas e metodológicas propostas em recentes estudos que chamam a atenção para a diversidade e multidimensionalidade da atual configuração da pobreza no Brasil (BARROS, 2007; CARNEIRO, 2003; HASENBALG, 2003; HOFFMAN, 2006; LAVINAS, 2002; ROCHA, 2003 e 2006; SANTOS, 2007 e KERSTENETZKY e SANTOS, 2007). A coleta de dados sobre o perfil dos entrevistados não se limitou àquelas indispensáveis variáveis imediatamente associadas à “miséria de condição”, como o nível de renda e escolaridade, mas também levantou um conjunto adicional de variáveis que possibilitaram analisar a “miséria de posição”, ou seja, as diferenças verticais no interior da condição comum da pobreza (BOURDIEU, 1997 e LOPES, 2005), como o desigual acesso aos serviços públicos, a maior ou menor exposição ao risco das vulnerabilidades e a experiência da discriminação social fundadas no gênero ou na etnia (IPEA, 2006).

Pesquisas anteriores sobre o perfil dos usuários de restaurantes populares já constataram a predominância de indivíduos de baixa renda, com menor escolaridade e caracterizados por vários atributos de vulnerabilidade social (AMORIM, 2004; BRA-

¹ Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1996). Professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisador do CESOP (Centro de Estudos de Opinião Pública) da Unicamp.

² Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp. Professor do Departamento de Sociologia da Unicamp.

³ Licenciado em Matemática pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Mestre em Estatística pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Doutor em Estatística pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Departamento de Estatística da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

SIL, 2007). Contudo, retomando a preocupação desta pesquisa em não desvincular as dimensões investigadas das ações e políticas de segurança alimentar e nutricional, pretendeu-se também considerar como uma subdimensão relevante do perfil dos entrevistados a sua situação em relação à segurança alimentar, tal como já anunciado pelo próprio MDS na apresentação do Programa Restaurantes Populares:

O Programa Restaurantes Populares é uma das iniciativas integradas à rede de ações do Programa Fome Zero, política de combate à fome e exclusão social, estabelecida em 2003. O apoio à implantação de Restaurantes Populares Públicos no Brasil é papel do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e espera-se, com ele, criar uma rede de proteção alimentar nos centros e periferias urbanas, em áreas com grande circulação de pessoas que realizam suas refeições fora de casa, buscando atender, os segmentos sociais em situação de insegurança alimentar e nutricional e vulnerabilidade social (BRASIL, 2007, p. 4; grifo nosso).

Por essas razões, procurou-se também descrever e analisar a percepção dos usuários de restaurantes populares sobre a sua própria situação de segurança alimentar. Recorreu-se, com as devidas cautelas e adaptações metodológicas, à reconhecida Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), medida amplamente testada em pesquisas como a PNAD de 2004 (PANIGASSI, 2005; IBGE, 2006; SEGALL-CORRÊA, 2004 e 2007; PÉREZ-ESCAMILLA, 2004 e 2005; SALLES-COSTA, 2007). Como afirma Segall-Corrêa, as pesquisas com a EBIA já permitem “concluir que, hoje, no Brasil, dispomos de uma escala válida para monitorar as condições de segurança alimentar no país – uma escala com grande consistência interna e externa, de fácil aplicação e baixo custo” (SEGALL-CORRÊA, 2007, p. 152).

O segundo objetivo específico da pesquisa foi descrever e analisar o grau de satisfação dos usuários dos restaurantes populares com a qualidade dos serviços prestados nas 11 unidades selecionadas. Para isso, recorreu-se à metodologia SERVPERF (CRONIN e TAYLOR, 1992, 1994), baseada na percepção de desempenho e qualidade dos serviços. Para justificar seu modelo, Cronin e Taylor (1992) ressaltam que a qualidade é conceituada como uma atitude do usuário com relação às diferentes dimensões da própria qualidade, devendo ser necessariamente medida como uma percepção de desempenho. Dessa perspectiva metodológica, a avaliação da qualidade de serviços privilegiou as seguintes dimensões:

1^a) *Tangibilidade*: dimensão relacionada às instalações físicas do restaurante; 2^a) *Empatia*: dimensão referida ao relacionamento entre funcionários e usuário; 3^a) *Garantia ou Segurança*: dimensão relativa à competência, qualificação e treinamento dos funcionários do restaurante; 4^a) *Confiabilidade*: dimensão concernente à preparação, higiene e variedade das refeições; 5^a) *Prestabilidade*: dimensão relativa à rapidez no atendimento.

O questionário de avaliação dos serviços prestados pelos restaurantes populares foi construído a partir da incorporação dos itens específicos que medem cada uma dessas cinco dimensões. Com base nos dados coletados na pesquisa de campo, foi possível

identificar e analisar três aspectos indissociáveis do grau de satisfação dos usuários: 1) a avaliação geral com o conjunto dos serviços prestados; 2) a avaliação específica em cada uma das cinco dimensões privilegiadas; 3) a avaliação de cada um dos itens componentes dessas cinco dimensões, possibilitando constatar e localizar pontualmente a ocorrência das possíveis falhas ou problemas de qualidade, sempre conforme o ponto de vista dos usuários entrevistados.

METODOLOGIA

A pesquisa foi planejada conforme o procedimento padrão de um levantamento de dados por amostragem, também conhecido como *survey*. As pesquisas empíricas deste tipo permitem descrever e analisar a distribuição de certas características sociais, econômicas e culturais (as variáveis) de uma determinada população. A coleta de dados foi realizada mediante a aplicação de um questionário e entrevistas com uma amostra probabilística de usuários dos restaurantes populares selecionados. Cabe observar que a amostra da pesquisa foi estratificada por restaurante, totalizando as 11 unidades selecionadas. Essa estratificação da amostra permitiu a descrição e a análise de cada unidade de forma independente, obtendo resultados válidos para cada uma das unidades. Contudo, a generalização para toda a população de usuários de todos os restaurantes NÃO pode ser realizada, pois o planejamento amostral não foi construído para tal fim.

Em cada unidade selecionada foram sorteados 400 usuários ao longo de todo o período de atendimento do refeitório, durante uma semana. Os usuários foram abordados e entrevistados no balcão de refeições, uma vez que este procedimento foi previamente acordado com o responsável pela unidade.

É usual quando se fala de amostragem dizer que amostra tem que ser probabilística. Isso quer dizer que cada pessoa na população de interesse tem que ter uma probabilidade de ser selecionada conhecida e positiva. Considera-se a probabilidade da *i*-ésima pessoa ser selecionada de p_i .

Porém, quando se trata da amostragem com seres humanos, há que também considerar a probabilidade de não resposta. Probabilidade de não resposta é aquela em que o entrevistado se recusa a responder o questionário ou não é encontrado pelo entrevistador, impedindo que o questionário seja aplicado. Ou seja, na prática da pesquisa por amostragem, a probabilidade de uma pessoa responder a uma pesquisa é dada pela probabilidade dela ser selecionada multiplicada pela probabilidade dela responder. Formaliza-se esse procedimento metodológico como $p_i * r_i$, em que r_i é a probabilidade da *i*-ésima pessoa responder ao questionário. Desse modo, não seria possível conhecer as probabilidades de seleção de cada pessoa sem fazer suposições hipotéticas sobre r_i . Logo, só existem amostras probabilísticas se r_i for conhecido e/ou estimado e/ou modelado. Em Little (1982), esse procedimento metodológico é discutido detalhadamente.

A amostragem probabilística com cotas é um tipo de amostragem que considera, simultaneamente, a estrutura probabilística de uma amostra e as suposições hipotéticas sobre os r_i 's. Nessa pesquisa com os usuários dos restaurantes populares, as probabilidades de respostas dentro de cada uma das cotas foram muito próximas. As probabilidades, por exemplo, dos aposentados responderem são semelhantes entre si, pelo menos em horários próximos; o mesmo vale para as outras cotas, como pessoas ativas do sexo masculino e feminino. No contexto da metodologia de amostragem desta pesquisa, que consiste em selecionar pessoas na fila de um determinado restaurante, isso é equivalente a dizer que as pessoas pertencentes a uma mesma cota podem estar em qualquer posição de uma fila imaginária, somente com pessoas da mesma cota. Por exemplo, na fila imaginária com apenas aposentados, qualquer aposentado pode estar em qualquer posição da fila.

Consideraram-se os seguintes aspectos como fundamentais para determinar a qualidade da amostra:

1) Ignorabilidade do Desenho: a probabilidade de seleção ou recusa das pessoas não deve ser relacionada com a variável que se deseja conhecer. Deve-se tomar o cuidado de imaginar situações que podem estar fazendo com que a variável resposta influencie na probabilidade de seleção das pessoas e, dessa forma, evitá-las. Por exemplo, suponha-se que uma pesquisa é feita para estimar a renda média da população. Suponha-se também que quanto maior a renda da pessoa entrevistada maior a probabilidade dela não responder. Ao não se ponderar esta condição, uma proporção maior de pessoas com renda baixa responderia ao questionário do que na população em geral, viciando os resultados da enquete.

2) Controle de variáveis conhecidas: as variáveis que são conhecidas ou importantes devem ser controladas para garantir uma melhor qualidade da amostra. Principalmente se elas estão relacionadas com a probabilidade de resposta dos entrevistados e/ou com a própria variável de resposta. De acordo com a Pesquisa de Opinião Pública: Usuários de Restaurantes Populares, contratada pelo MDS e executada pelo IBOPE (BRASIL, 2005), a proporção de pessoas com mais de 60 anos de idade é, em média, de 20%, chegando a ultrapassar os 50% em algumas unidades. Ademais, os aposentados têm um estilo de vida diferente das pessoas ativas e podem ir ao restaurante em horários diferentes. Tomando essa faixa de idade como uma *proxy* para aposentados, decidiu-se que seria da maior importância controlar essa categoria no planejamento da pesquisa. Se a avaliação em relação a alguma medida (por exemplo, a qualidade dos serviços) de uma determinada categoria fosse diferente das demais, as médias de avaliação de serviços poderiam sofrer um viés, distorcendo os reais valores globais. Com o mesmo objetivo de aprimorar a amostra, também se recorreu ao controle da variável sexo, já que não se sabia de antemão se as proporções dos usuários do sexo masculino e feminino dos restaurantes populares eram diferentes.

Por último, a seleção aleatória foi importante para controlar as variáveis desconhecidas e correlacionadas com a variável resposta. Quando se realiza uma seleção aleatória, em média, o efeito potencial dessas variáveis desconhecidas é controlado. Por isso, é importante enfatizar que, selecionando a amostra conforme os procedimentos descritos e utilizando as suposições sobre as probabilidades de resposta dentro de cada uma das cotas, considerou-se que todas as pessoas teriam a mesma probabilidade de serem selecionadas, permitindo que, em geral, as variáveis desconhecidas também fossem controladas. Para demonstrar que essa probabilidade de seleção é igual, há que se recordar que a metodologia supôs que a probabilidade da pessoa i estar na posição K da fila é igual, ou seja, uma pessoa da cota pode estar em qualquer posição da fila virtual, constituída somente das pessoas da mesma cota. Assim, podemos formalizar:

$$Prob(\text{pessoa } i \text{ estar na posição } K) = 1/N \textbf{(1)}$$

em que N é o número de pessoas na cota determinada, considerando que a pessoa i pode ser selecionada em qualquer posição K da fila, já que o procedimento metodológico está selecionando uma posição na fila, e não a pessoa que aí se encontra.

Recorrendo ao critério da Ignorabilidade do Desenho, a probabilidade de sortear a pessoa na posição K da fila não se relaciona com a pessoa que estaria na posição, ou seja:

$$Prob(\text{sortear posição } J \mid \text{pessoa } i \text{ está na posição } J) = Prob(\text{sortear posição } J) \textbf{(2)}$$

De acordo com os passos **(1)** e **(2)** e lembrando que a pessoa i pode ser selecionada em qualquer posição K da fila, conclui-se que:

$$\begin{aligned} Prob(\text{pessoa } i \text{ ser sorteada}) &= \\ \sum_{j=1}^N Prob(\text{sortear posição } j \mid \text{pessoa } i \text{ está na posição } j) * Prob(\text{pessoa } i \text{ estar na posição } j) &= \\ = \sum_{j=1}^N Prob(\text{sortear posição } j) * (1/N) = (1/N) * \sum_{j=1}^N Prob(\text{sortear posição } j) &= \frac{1}{N}. \end{aligned}$$

Logo, para cada seleção, todas as pessoas têm a mesma probabilidade $1/N$ de serem sorteadas, e, para uma amostra de tamanho n dentro da cota de interesse, obtemos então a probabilidade n/N de cada pessoa da cota ser selecionada. Para se calcular as proporções de sexo e aposentados em cada unidade selecionada, um dos entrevistadores, devidamente treinado no primeiro dia da pesquisa de campo, ficou responsável pela tarefa de contar TODAS as pessoas que entrassem no restaurante, anotando suas características, assegurando estimativas de proporções muito próximas das verdadeiras.

O intervalo de confiança considerado foi de 95% e a margem de erro máxima estimada para variáveis categóricas (supondo heterogeneidade máxima, com proporções de 50%) foi de 4,9 pontos percentuais, para mais ou para menos, sobre os resultados encontrados, num total de n=400 entrevistas, em cada unidade de restaurante. Para as variáveis contínuas, o erro dependerá da oscilação (desconhecida *a priori*) de cada variável da pesquisa.

Em cada uma das onze unidades de pesquisa, a aplicação dos 400 questionários foi feita por seis entrevistadores e um supervisor responsável pela organização e controle da pesquisa de campo. Os supervisores foram selecionados entre os alunos dos programas de pós-graduação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Os entrevistadores foram escolhidos entre os alunos de graduação ou pós-graduação das universidades localizadas no município da pesquisa. Cidades com aplicação de questionário em duas unidades de restaurantes, como Manaus, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, tiveram a equipe de entrevistadores integralmente mantida.

PRINCIPAIS RESULTADOS

Unidade de Maceió (AL)

Caracterização demográfica e socioeconômica dos usuários: A unidade de Maceió localiza-se no centro da cidade e atende uma população predominantemente jovem, de cor negra⁴ ou parda, masculina, com uma inserção no mercado de trabalho formal razoável (40% tem carteira assinada) e bom nível de escolaridade (mais de 50% iniciaram ou concluíram o ensino médio e cerca de 15% iniciaram ou concluíram o ensino superior). Essa observação contrasta com o nível de renda pessoal e familiar, situado nos patamares mais baixos: quase metade dos usuários tem renda de pelo menos R\$450,00 (46% declararam receber menos de R\$ 450,00 ou não ter renda alguma). Por outro lado, cerca de 25% dos usuários declararam receber ou ter vínculos com alguém que recebe benefícios de programas de transferência de renda, especialmente o Bolsa Família. A maioria dos usuários desta unidade vive em moradias com amplo acesso a vários serviços públicos. As maiores carências apontadas pelos entrevistados referem-se à falta de segurança (32,9%), à iluminação pública (25,3%), ao acesso à rede de esgoto (18,8%) e a um posto de saúde no bairro em que moram (10,2%).

A unidade do Restaurante Popular de Maceió vem atingindo a meta de atender principalmente àqueles segmentos de maior vulnerabilidade social e em situação de insegurança alimentar e nutricional. Aproximadamente 56% dos entrevistados encontram-se classificados nos grupos de insegurança alimentar.

Avaliação da qualidade dos serviços: Embora a avaliação geral do RP de Maceió seja muito boa, alcançando 95% de aprovação, alguns aspectos receberam críticas dos

⁴Diferentemente da maneira como o quesito raça é coletado pelo IBGE (categorias: branca, preta, parda, amarela, indígena), a pesquisa coletou a informação racial com as categorias: branca, negra, parda, amarela e indígena.

usuários. Os itens com pior avaliação foram o número de mesas e cadeiras e a sensação geral de conforto, com avaliação de 25% entre regular, ruim ou péssimo. Quarenta e sete por cento dos usuários criticaram o tempo de espera na fila e a quantidade e a variedade da comida servida foram consideradas deficientes por 24% e 30% dos usuários, respectivamente.

Pode-se concluir que o RP de Maceió atende uma população com nível relativamente elevado de insegurança alimentar, apesar de alguns indicadores socioeconômicos razoáveis, como educação e inserção no mercado formal de trabalho. O RP tem um papel importante como elemento da rede de proteção social, impedindo o agravamento da condição de vulnerabilidade da população atendida. Por outro lado, as condições de higiene e a qualidade da alimentação indicam um bom padrão de gestão da unidade, apesar de ressalvas quanto às condições de conforto e presteza no atendimento dos usuários.

Unidade de Alvorada / Manaus (AM)

Caracterização demográfica e socioeconômica dos usuários: A maioria dos entrevistados nesta unidade é do sexo masculino, pouco mais da metade (60%) têm até 35 anos de idade e 61,5% declararam-se de cor parda. Quanto à escolaridade, 38% concluíram ou cursam o ensino fundamental, 53,5% possuem ou cursam o ensino médio e 7,7% concluíram ou cursam o ensino superior. Quanto à profissão dos entrevistados, predominam os trabalhadores manuais sem qualificação (27%), os manuais qualificados (24,5%) e os não manuais de rotina (22,3%). Quanto à situação no mercado de trabalho, 31,5% dos usuários são trabalhadores autônomos, 20% são empregados com carteira assinada e 13% são assalariados sem registro. Nota-se também uma importante presença de estudantes (11%), donas de casa (9%), aposentados (5%) e desempregados (4,25%).

Quanto às faixas de renda pessoal, chama a atenção que 21,5% dos entrevistados declararam não possuir renda alguma. A maioria (62,7%) situa-se nas faixas de R\$201,00 a R\$1.000,00 ao mês. Também as faixas de renda familiar evidenciam o predomínio de um público de baixa renda: 63% encontram-se na mesma faixa de R\$201,00 a R\$1.000,00. Em torno de 9,5% dos entrevistados informaram que são atendidos pelo Programa Bolsa Família. Mais de 60% dos usuários vivem em domicílios alugados e em locais relativamente bem atendidos pelos serviços públicos. As carências mais citadas foram a falta de segurança (29,5%), a iluminação pública (24%), a inexistência de posto de saúde no bairro (20,1%) e a falta de acesso à rede de esgoto (15,3%).

Constata-se, portanto, a expressiva presença de usuários de baixa renda pessoal ou familiar e que se diferenciam por serem trabalhadores, jovens ou adultos, empregados ou desempregados, de pouca ou nenhuma qualificação, ainda que com relativa esco-

laridade, profissionais autônomos ou assalariados, com ou sem registro em carteira, estudantes, aposentados e donas de casa. Ademais, 50% dos usuários desta unidade encontram-se classificados nos diferentes grupos de insegurança alimentar, sendo 28,25% no grupo de insegurança leve, 17,5% no grupo de insegurança moderada e 5,25% no grupo de insegurança alimentar grave. Trata-se, portanto, de um público-alvo focalizado pela política pública dos restaurantes populares e que está sendo efetivamente atendido nesta unidade.

Avaliação da qualidade dos serviços: De maneira geral, os usuários do RP de Manaus / Alvorada (AM) avaliam muito bem este restaurante, alcançando o índice de mais de 95% de satisfação (ótimo e bom). As avaliações dos diferentes aspectos das instalações físicas e das condições de higiene e limpeza também são altamente positivas, atingindo uma avaliação entre 96% e 98,5% de ótimo e bom. Contudo, o mesmo não ocorre com a quantidade, a qualidade e a variedade da refeição servida nesta unidade. Esses itens são avaliados apenas como regulares, ruins ou péssimos, respectivamente, por 39%, 25% e 13% dos usuários do RP de Manaus / Alvorada. Seria recomendável que as futuras ações objetivando a melhoria da qualidade dos serviços prestados por essa unidade conferissem prioridade na melhoria desses aspectos.

Unidade de Manaus (AM) / Compensa

Caracterização demográfica e socioeconômica dos usuários: A maioria dos usuários é composta por jovens (58% têm até 35 anos), do sexo masculino (63%) e de cor parda (65%). O nível de escolaridade dos usuários desta unidade também é notável: quase 50% concluíram ou iniciaram o ensino médio e outros 40% possuem o ensino fundamental. A maioria dos usuários (60%) é composta por trabalhadores manuais, qualificados (30%) ou não (30%). Com relação à situação no mercado de trabalho, 24% dos usuários são empregados com carteira assinada, 21% são empregados sem registro formal, 17% são trabalhadores autônomos, 11% são estudantes, 9% são donas de casa e 7,5% estavam desempregados no momento da entrevista. A renda pessoal mensal da maioria dos usuários (56%), bem como a renda familiar (60%), situa-se entre R\$201,00 e R\$1.000,00. Aqui também é notável a elevada proporção de entrevistados que declararam não possuir renda pessoal: 21,36%. O número de usuários que declararam estar vinculados ao Bolsa Família (20%) é bem superior ao da unidade de Alvorada, também em Manaus. Mais de 70% dos entrevistados vivem em imóveis alugados. As residências dos usuários desta unidade são bem atendidas pelos serviços públicos, registrando-se maiores privações nas áreas de segurança (32,5%), iluminação pública (24,7%), acesso à rede de esgoto (16,1%) e ao posto de saúde (9,8%). Conclui-se que também nesta unidade o perfil socioeconômico prevaletente (trabalhadores, jovens ou adultos, empregados ou não, estudantes e donas de casa, todos de baixa renda pessoal ou familiar) corresponde ao público-alvo visado pela política pública dos restaurantes populares.

Aproximadamente 52% dos entrevistados do restaurante de Compensa enquadram-se nos grupos de insegurança alimentar: 28,1% no grupo de insegurança leve, 16,54% no grupo de insegurança moderada e 7,77% no grupo de insegurança grave. Confirma-se também que o foco do atendimento dos restaurantes populares, indivíduos em situação de maior vulnerabilidade e insegurança alimentar e nutricional, vem sendo contemplado por esta unidade.

Avaliação da qualidade dos serviços: De maneira geral, os usuários do RP de Manaus/ Compensa (AM) avaliam muito bem o restaurante, alcançando o índice de mais de 98% de satisfação (ótimo e bom). Outras dimensões específicas, como a instalação física, higiene e limpeza, também obtiveram uma elevada proporção de conceitos ótimo/bom. Já com relação ao tempo de atendimento e qualidade das refeições, a avaliação foi apenas mediana. A quantidade e a qualidade da comida servida são deficientes para 23,5% e 12,8% dos usuários, respectivamente. Recomenda-se que esses itens recebam especial atenção para o aprimoramento dos serviços prestados por esta unidade.

Unidade de Belo Horizonte (MG) / Rodoviária

Caracterização demográfica e socioeconômica dos usuários: Por sua localização, o RP da Rodoviária atende uma população em trânsito e, portanto, mais heterogênea em termos de faixa etária (38,3 % têm até 35 anos), cor (41% são pardos) e educação (44% têm até o ensino fundamental e 40% o ensino médio), embora predominantemente masculina (80%). Também se constatou um baixo nível de qualificação profissional (57%) e de inserção no mercado formal de trabalho (30%), sendo significativa a frequência de aposentados (24%).

Um dado preocupante, além do baixo nível de renda (36% dos entrevistados declararam renda entre R\$451,00 e R\$1.000,00), é a presença de 35% de usuários que informaram não possuir renda pessoal alguma e 31% não ter renda familiar. Esse dado parece contraditório com a constatação de que apenas 7% dos usuários declararam receber ou morar com alguém que recebe algum tipo de benefício via transferência de renda.

Por outro lado, os usuários desta unidade afirmaram ter acesso relativamente amplo a serviços públicos básicos. As principais dificuldades mencionadas foram a falta de segurança (16,6%), de iluminação pública (8,8%) e de um posto de saúde no bairro onde moram (7,4%). Nesta unidade, aparece com maior proporção o número de pessoas com necessidade de vestuário (35%).

Na cidade de Belo Horizonte, uma das pioneiras na implantação dos restaurantes populares, encontramos a menor proporção de entrevistados em situação de insegurança alimentar. Trinta e três por cento dos usuários da unidade da Rodoviária encontram-se classificados nestes grupos. Em termos gerais, pode-se afirmar que o RP

da Rodoviária atende uma população com nível relativamente baixo de insegurança alimentar, embora outras dimensões da vulnerabilidade socioeconômica indiquem a importância de uma política de segurança alimentar para essa população. A mais relevante é a proporção daqueles que não possuem renda alguma, associada à baixa cobertura dos programas de transferência de renda.

Avaliação da qualidade dos serviços: De maneira geral, os usuários do RP de Belo Horizonte (MG) / Rodoviária avaliam muito bem o restaurante, alcançando o índice de mais de 97% de elevada satisfação (ótimo e bom). No entanto, os itens referentes ao número e ao espaço entre mesas e cadeiras, à localização do restaurante e à sensação geral de conforto tiveram aprovação abaixo de 90%. Com relação às condições de higiene e limpeza, a maioria dos itens teve excelente avaliação, com exceção das condições de higiene e limpeza dos banheiros do restaurante, com desaprovação de 15% dos usuários. Em relação ao tempo de atendimento e à qualidade das refeições, a avaliação é boa na maioria dos itens, alcançando 90% de aprovação. Por outro lado, o tempo de espera para ser atendido é avaliado como demorado na opinião de 25% dos usuários.

Unidade de Belo Horizonte (MG) / Setor Hospitalar

Caracterização demográfica e socioeconômica dos usuários: A maioria dos usuários é do sexo masculino (62%), 36,8% é de cor parda, quase metade dos usuários (44,6%) é composta por trabalhadores com até 35 anos e 40% são solteiros. Aqui também o nível de escolaridade dos usuários da unidade é relativamente alto, pois quase 50% concluíram ou iniciaram o ensino médio. Embora uma parte considerável seja composta por trabalhadores manuais qualificados (30%) ou não (30%), poucos são empregados formais (24%); além disso, uma proporção importante é composta por trabalhadores informais (21%) e trabalhadores autônomos (17%). Tanto a renda pessoal como a familiar da maioria dos usuários (57%) situa-se entre R\$201,00 e R\$1.000,00. O número de usuários que declararam estar vinculados ao Bolsa Família é de 12%.

Ainda que a percepção de acesso aos serviços públicos seja boa, os usuários desta unidade manifestaram maior dificuldade no acesso aos serviços de segurança (14,5%), posto de saúde no bairro (9,0%) e iluminação pública (7,0%). As condições de saúde e vestuários dos usuários da unidade de Belo Horizonte/ Setor Hospitalar atingem níveis medianos, sendo a maior proporção de necessitados em roupas ou sapatos (25%). Foi nesta unidade que se constatou a menor proporção de usuários classificados nos grupos de insegurança alimentar (20,5%) entre todas as unidades pesquisadas.

Pode-se afirmar que a unidade do Setor Hospitalar de Belo Horizonte alcança uma população com perfil de baixa renda, embora apresente nível educacional, inserção no mercado de trabalho e acesso a serviços relativamente bons. Esse perfil se reflete também no baixo número de usuários com algum grau de insegurança alimentar

(20,5%). O RP do Setor Hospitalar de BH tem promovido a melhoria das condições de alimentação (qualidade e custo) de uma parcela dos trabalhadores com baixa qualificação e baixa renda da região central de Belo Horizonte.

Avaliação da qualidade dos serviços: De maneira geral, os usuários do RP de Belo Horizonte (MG) / Setor Hospitalar avaliam muito bem o restaurante, alcançando o índice de mais de 96% de satisfação (ótimo e bom). Os itens com pior desempenho foram: o espaço entre as mesas (17% de desaprovação) e as condições de higiene e limpeza dos banheiros dos restaurantes (16% dos usuários desaprovaram esse item). Embora a avaliação do tempo de atendimento e da qualidade das refeições tenha sido boa na maioria dos itens (90% positivo), o tempo de espera para ser atendido foi avaliado negativamente por quase um quarto (24%) dos usuários. Por outro lado, o nível de satisfação dos usuários com o atendimento e a qualidade das refeições é bom, ainda que seja necessário aperfeiçoar as condições de conforto, velocidade no atendimento e higiene e limpeza dos banheiros.

Unidade de Teresina (PI)

Caracterização demográfica e socioeconômica dos usuários: A maior parte dos usuários é jovem (55% têm até 35 anos), de cor parda (52%), do sexo masculino (62%), solteiros (45%), com escolaridade razoável (57% concluíram ou iniciaram o ensino médio). Quase a metade dos entrevistados são trabalhadores não qualificados, parcialmente inseridos no mercado formal (38%), mas com renda baixa (45% têm entre R\$201,00 e R\$450,00). Como era de se esperar, um percentual significativo dos usuários declarou receber ou morar com alguém que recebe o Bolsa Família (20%) ou outro benefício (5%).

Quanto ao acesso a serviços públicos, os usuários desta unidade reclamaram com maior frequência das carências nos serviços de segurança (32,1%), iluminação (28,8%), acesso à rede de esgoto (22,2%) e da falta de posto de saúde no bairro onde moram (9,6%). São altas as proporções de usuários carentes de médicos, medicamentos e vestuários, chegando a atingir uma proporção de 48% no último caso.

Nesta unidade, 60,5% dos entrevistados encontram-se nos grupos de insegurança alimentar. Trata-se da terceira unidade com as maiores proporções de entrevistados classificados nestes diferentes grupos. Constataram-se elevadas proporções de usuários classificados nos grupos de insegurança alimentar grave (9,25%) e insegurança alimentar moderada (21,5%).

Conclui-se que a unidade de Teresina atende uma população com perfil socioeconômico bastante precário, embora não o mais vulnerável em relação ao Estado do Piauí. Seria importante investigar se existe uma população com perfil socioeconômico mais vulnerável que habita e/ou transita pelo centro da cidade, mas não frequenta o RP.

Mesmo assim, como em outros RPs, a unidade de Teresina atende uma população masculina jovem, com inserção precária no mercado de trabalho, com baixo nível de renda e que dificilmente teria acesso a uma alimentação com tal qualidade e a preço acessível.

Avaliação da qualidade dos serviços: De maneira geral, os usuários do RP de Teresina (PI) avaliam muito bem o restaurante, alcançando o índice de mais de 94% de elevado grau de satisfação (ótimo e bom). Por outro lado, a avaliação das instalações físicas é apenas razoável: 18% desaprovaram o número de mesas e cadeiras, 15% desaprovaram o espaço entre as mesas e 13% desaprovaram a sensação geral de conforto. O mesmo acontece com os itens condições de higiene e limpeza dos banheiros dos restaurantes, não aprovado por 23% dos entrevistados, do restaurante como um todo, desaprovado por 11% dos usuários, e da variedade do cardápio, com uma desaprovação de 16%. Finalmente, o tempo de espera para ser atendido parece ser o ponto fraco do RP, uma vez que foi desaprovado por 46% dos usuários. Quanto à avaliação da qualidade do atendimento e da alimentação, esta parece ser razoável. Mesmo assim, é preciso analisar melhor as instalações físicas, principalmente em relação ao volume de refeições servidas, pois o tempo de espera foi criticado por quase metade dos usuários.

Unidade de Curitiba (PR)

Caracterização demográfica e socioeconômica dos usuários: Em contraste com outras unidades, constatou-se nesta unidade de Curitiba uma maior frequência de usuários com mais de 65 anos (22%), a presença significativa de mulheres (48%) e de pessoas que se autodeclararam de cor branca (63%). Por outro lado, tanto o nível de escolaridade razoável (44% iniciaram e/ou concluíram o ensino médio) quanto à baixa qualificação profissional (44% são trabalhadores não qualificados) parecem semelhantes ao perfil da maior parte das unidades analisadas. Outro ponto a destacar é a presença significativa de aposentados e pensionistas (31%).

Quanto à renda, o perfil dos usuários é um pouco melhor que a maioria das unidades pesquisadas: quase 40% declararam renda entre R\$450,00 e R\$1.000,00. Destaca-se também o percentual de proprietários de imóveis (28%). Também dentro do esperado, o número de usuários que declararam receber benefícios via transferência de renda é pequeno.

Bem contemplados com o acesso aos serviços públicos em suas residências, os usuários desta unidade manifestaram maior dificuldade no acesso à segurança (23,5%) e iluminação pública (19,5%). Em Curitiba, a taxa de carência de cuidados médicos e de vestuários fica em torno de 28%, considerada mediana.

No Restaurante Popular de Curitiba, 48% dos entrevistados enquadraram-se nos grupos de insegurança alimentar. Tal como nas demais unidades, aqui também o público-alvo

privilegiado pela política dos restaurantes populares, cidadãos mais vulneráveis e em situação de insegurança alimentar, está sendo realmente atingido. Embora o perfil socioeconômico seja um pouco melhor que na maioria das outras unidades, o foco de atendimento do RP de Curitiba é claramente orientado para setores da população com certas vulnerabilidades, especialmente os idosos.

Avaliação da qualidade dos serviços: De maneira geral, os usuários do RP de Curitiba (PR) avaliam muito bem o restaurante, alcançando o índice de mais de 96% de satisfação (ótimo e bom). No entanto, como em outras unidades, a avaliação de itens como o espaço entre as mesas (com 19% de desaprovação), a sensação geral de conforto (com 14% de desaprovação) e o número de mesas e cadeiras (com 12% de desaprovação) foram os aspectos mais criticados. O mesmo acontece com a avaliação das condições de higiene e limpeza dos banheiros dos restaurantes (23% de desaprovação), do tempo de espera para ser atendido (29% de desaprovação), da quantidade de comida (19%) e da variedade do cardápio (12%). Dois pontos críticos, portanto, estão por merecer melhor atenção dos gestores: a higiene dos banheiros e o tempo de espera para o usuário ser atendido.

Unidade do Rio de Janeiro (RJ)/ Bonsucesso

Caracterização demográfica e socioeconômica dos usuários: Quase a metade dos usuários desta unidade situa-se na faixa de idade entre 25 e 45 anos (47%), e 17% na faixa de mais de 65 anos. Aproximadamente 70% são do sexo masculino, 38% de cor branca, 36,5% de cor negra e 25,2% de cor parda.

Comparando com as demais unidades pesquisadas, deve-se destacar aqui a grande proporção de usuários com baixo nível de escolaridade: 58% concluíram ou apenas iniciaram o ensino fundamental e apenas 27% o ensino médio.

Quanto à profissão, a maioria dos usuários é composta de trabalhadores manuais não qualificados (58%), 22% são trabalhadores manuais qualificados e 15% são trabalhadores manuais de rotina. Quanto à inserção no mercado, três características podem ser destacadas: o percentual relativamente pequeno de empregados com carteira assinada (25%), a presença significativa de aposentados e pensionistas (20%) e, principalmente, a elevada participação de desempregados (19%). Destaca-se aqui também o grande percentual de usuários que declararam não possuir renda pessoal (43%). De forma semelhante ao item anterior, mais de um terço dos usuários informaram não possuir renda familiar (36%). A situação domiciliar também é relativamente precária: 64% vivem em imóveis alugados. Em torno de 20% dos usuários declararam receber ou morar com alguém que recebe algum tipo de benefício via transferência de renda.

As residências dos usuários desta unidade são bem contempladas com o acesso aos serviços públicos. As reclamações mais frequentes recaem sobre os serviços de segu-

rança (37,4%), iluminação (15,7%), falta de um posto de saúde no bairro (13,5%) e transporte (10,3%). As carências de condições de saúde e de vestuário dos usuários do RP de Bonsucesso atingem níveis elevados, chegando a 44% dos usuários no quesito vestuário e no menor nível de necessidade de médico para 30% dos usuários.

Se comparada com as demais unidades pesquisadas, é em Bonsucesso/RJ que se encontra a maior proporção de usuários (66%) classificados nos grupos de insegurança alimentar. Esta unidade também apresenta as maiores proporções de entrevistados classificados nos grupos de insegurança alimentar grave (13,25%) e insegurança alimentar moderada (21,3%). Tal como o perfil socioeconômico já comprovara, a população contemplada com os serviços deste restaurante é aquela efetivamente visada pela política dos restaurantes populares.

Todos esses indicadores confirmam a elevada correspondência entre o público-alvo da política dos restaurantes populares e o público realmente atingindo na unidade de Bonsucesso no Rio de Janeiro. Trata-se de uma população extremamente pobre e de alta vulnerabilidade social.

Avaliação da qualidade dos serviços: De maneira geral, os usuários do RP do Rio de Janeiro (RJ) / Bonsucesso avaliam muito bem o restaurante, alcançando o índice de 94% de elevada satisfação (ótimo e bom). Já a avaliação das instalações físicas é mediana: os itens número de mesas e cadeiras, sensação geral de conforto e espaço entre as mesas têm desaprovação de aproximadamente 11% dos usuários. Com relação às condições de higiene e limpeza, os itens condições de higiene e limpeza da cozinha e aparência e limpeza dos uniformes dos funcionários têm excelente avaliação. Por outro lado, o item condições de higiene e limpeza dos banheiros dos restaurantes tem a desaprovação de 40% e o item higiene e limpeza de todo o restaurante é reprovado por 10% dos usuários. Em relação ao tempo de atendimento e à qualidade das refeições, a avaliação foi mediana. Os itens tempo de espera para ser atendido, variedade do cardápio, qualidade do atendimento e qualidade de comida foram considerados deficientes na opinião de, respectivamente, 24%, 24%, 13% e 11% dos usuários. Residem nesses itens, portanto, as principais prioridades que reclamam urgentes medidas de aprimoramento dos serviços prestados pela unidade de Bonsucesso.

Unidade do Rio de Janeiro (RJ) / Campo Grande

Caracterização demográfica e socioeconômica dos usuários: cerca de 20% dos usuários desta unidade têm entre 25 e 35 anos e 19,5% têm mais de 65 anos. Aqui também a maioria é composta por homens (63%) e é bastante significativa a presença daqueles que se declararam de cor negra (32%). Quase metade dos usuários nunca frequentou escola ou estudou até o ensino fundamental, 40,8% possuem o ensino médio e de 11,2% iniciaram ou concluíram o ensino superior.

Mais de 60% dos usuários são trabalhadores manuais não qualificados. Vinte e cinco por cento dos usuários são trabalhadores com carteira assinada e 23% são aposentados ou pensionistas. É muito significativo o percentual daqueles que declararam não possuir renda pessoal: 54%. Também é bastante expressivo o percentual de usuários que declararam não possuir renda familiar: 43%. Quase 20% informaram receber benefícios por meio dos programas de transferência de renda.

Aproximadamente 73% dos usuários moram em residências alugadas. Nesta unidade, afora o amplo acesso aos serviços públicos em suas residências, os usuários também identificam privações mais acentuadas quanto à falta de um posto de saúde no bairro (26,3%), de iluminação pública (22,1%), de segurança (20,6%) e de acesso à rede de esgoto (10,6%).

Com a segunda maior proporção de usuários classificados nos grupos de insegurança alimentar (64%), a unidade de Campo Grande, tal como a de Bonsucesso, apresenta elevadas proporções de usuários classificados nos grupos de maior risco alimentar: 19,5% em situação de insegurança moderada e 10,75% em situação de insegurança grave. Esse quadro apenas reafirma que a meta de atender a essas populações por meio da política dos restaurantes populares está sendo plenamente atingida nestas unidades. Assim como na unidade de Bonsucesso, a unidade de Campo Grande é frequentada por indivíduos que apresentam indicadores de extrema pobreza urbana e elevada vulnerabilidade social, população prioritariamente visada pela política pública do restaurante popular.

Avaliação da qualidade dos serviços: De maneira geral, os usuários do RP do Rio de Janeiro (RJ) / Campo Grande bem avaliam o restaurante, alcançando o índice de 86% de satisfação (ótimo e bom). Os itens mais criticados pelos usuários foram a sensação geral de conforto, o número de mesas e cadeiras, o espaço entre as mesas e as instalações físicas. Com relação às condições de higiene e limpeza, os itens condições de higiene e limpeza da cozinha e aparência e limpeza dos uniformes dos funcionários têm boa avaliação. Por outro lado, o item condições de higiene e limpeza dos banheiros dos restaurantes tem desaprovação de 72% dos entrevistados. Para 25,5% dos usuários, as condições de higiene e limpeza de todo o restaurante é avaliada como de regular a ruim ou péssima. Em relação ao tempo de atendimento e à qualidade das refeições, a avaliação é mediana. Os itens variedade do cardápio, qualidade de comida, tempo de espera para ser atendido e qualidade do atendimento são deficientes na opinião de 47%, 34%, 26% e 19% dos usuários, respectivamente. Tal como na unidade de Bonsucesso, são esses serviços que exigem uma intervenção imediata na direção do seu aprimoramento.

Unidade de Boa Vista (RR)

Caracterização demográfica e socioeconômica dos usuários: Os usuários desta unidade são predominantemente jovens (64% têm até 35 anos), do sexo masculino (60%), de cor parda (56,5%) que iniciaram e/ou concluíram o ensino médio (54%). Dentre estes predominam os trabalhadores não qualificados (60%) atuando no mercado informal (40%). Mais de 60% dos usuários declararam renda pessoal entre R\$201,00 e R\$1.000,00, a maioria morando em imóveis alugados (71%). Deve-se destacar que 35% dos usuários recebem ou moram com alguém que recebe benefícios por meio de programas de transferência de renda.

Os usuários desta unidade manifestaram notável falta de acesso à rede de esgoto (50,8% dos entrevistados), iluminação pública (29,6%), posto de saúde no bairro (19,9%) e segurança (16,3%). As proporções de más condições de saúde e vestuário na unidade de Boa Vista são elevadas, no mínimo de 34% para necessidade de médico e atingindo 45% de usuários com carência de vestuário.

Cerca da metade dos entrevistados nesta unidade foram classificados nos grupos de insegurança alimentar, reafirmando que o público-alvo da política de restaurantes populares também está sendo efetivamente contemplado em Boa Vista.

Pode-se concluir que o RP de Boa Vista atende uma população em situação de relativa insegurança alimentar que pode ser relacionada com o baixo nível de remuneração e participação considerável no mercado informal de trabalho. A acessibilidade (preço e localização) e a qualidade da alimentação são fatores importantes de proteção contra a vulnerabilidade socioeconômica dessa população.

Avaliação da qualidade dos serviços: De maneira geral, os usuários do RP de Boa Vista (RR) avaliam bem o restaurante, com 91,6% de satisfação (ótimo e bom), embora a maioria o avalie apenas como “bom”. Com relação às condições de higiene e limpeza dos restaurantes fora avaliados como ótimas/ boas as condições das cozinhas (86%), as condições de higiene e limpeza dos banheiros do restaurante (90%) e as condições de aparência e a limpeza dos uniformes dos funcionários (88,4%). A quantidade de comida servida teve a aprovação de 65,3% dos usuários.

Unidade de Diadema (SP)

Caracterização demográfica e socioeconômica dos usuários: Os usuários desta unidade, em sua maioria, são homens (75%) e apresentam uma distribuição muito semelhante (cerca de 20%) entre as seguintes faixas de idade: de 25 a 35 anos, de 35 a 45 anos e de 45 a 55 anos. Com relação à cor, 42% dos usuários se declararam de cor branca, 20% de cor negra e 36% de cor parda. Aproximadamente 30% já sofreram algum tipo de discriminação.

O nível de escolaridade dos usuários nesta unidade é relativamente baixo: 57% concluíram ou iniciaram apenas o ensino fundamental. Predominam os trabalhadores manuais não qualificados (42%) e qualificados (33%). Quanto à inserção no mercado de trabalho, 37,7% dos usuários são trabalhadores formais, mas também é significativo o percentual de desempregados (12%). Mais de 40% dos usuários declararam renda pessoal entre R\$ 451,00 e R\$ 1.000,00 mensais. A renda familiar dos usuários (74%) concentra-se nas faixas entre R\$ 451,00 e R\$ 1.000,00. Como em outras unidades, aqui também a maioria dos usuários vive em domicílios alugados (60%), ao passo que 25% possuem imóveis próprios. Cerca de 15% dos usuários declararam receber ou morar com alguém que recebe benefícios na forma de transferência de renda.

Em Diadema, os usuários também residem em moradias com amplo acesso aos serviços públicos. Como nas demais unidades, as maiores privações mencionadas foram a falta de segurança (17,8%), de iluminação (10,0%), de um posto de saúde (8,3%) e de transporte público no bairro em que moram (7,0%). O perfil socioeconômico dos usuários de Diadema revela um quadro de vulnerabilidade e carências próprias da população-alvo da política dos restaurantes populares.

Nesta unidade, cerca da metade dos entrevistados encontra-se nos grupos de insegurança alimentar, sendo notável a elevada proporção de indivíduos classificados no grupo de insegurança alimentar grave: 9,5%. Tal como já indicado pelo perfil socioeconômico, trata-se de pessoas que necessitam ser contempladas pela política do restaurante popular.

Avaliação da qualidade dos serviços: De maneira geral, os usuários do RP de Diadema (SP) avaliam muito bem o restaurante, alcançando o índice de 95% de satisfação (ótimo e bom). A avaliação das instalações físicas é mediana. Apenas a localização do restaurante tem aprovação por mais de 90% dos usuários. Os itens número de mesas e cadeiras, espaço entre mesas, sensação geral de conforto e instalações físicas têm desaprovação de 36%, 35%, 25% e 14% dos usuários, respectivamente. Com relação às condições de higiene e limpeza, todos os itens alcançam pelo menos 90% de aprovação dos usuários. Em relação ao tempo de atendimento e qualidade das refeições, a avaliação também é mediana, sendo que apenas o item qualidade do atendimento ultrapassa 90% de aprovação dos usuários. São estas dimensões que estão a reclamar uma melhoria dos serviços prestados por esta unidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os resultados de todas as unidades investigadas, podemos concluir que a avaliação geral do atendimento e da infraestrutura da maior parte das unidades foi muito boa. Nesse sentido, é possível afirmar que o Programa Restaurantes Populares do MDS está sendo bem-sucedido. Uma primeira constatação geral é que para mais de 95% dos entrevistados o preço é acessível, fator que pode explicar parte significativa

da excelente aceitação do Programa. Certamente, a qualidade das refeições servidas, o padrão geral de higiene e limpeza, assim como as características gerais do atendimento e infraestrutura dos RPs foram bem avaliadas pelos usuários. Consideramos um ponto estratégico do Programa a garantia de preços acessíveis aos usuários, especialmente para aqueles que são o público-alvo da política de segurança alimentar.

Entretanto, a estratégia investigativa orientada para a análise detalhada por unidade nos permitiu observar aspectos do funcionamento e da qualidade do atendimento que não teriam sido percebidos com o destaque necessário com outro desenho de pesquisa.

Sob o manto geral da aprovação, constatamos grandes diferenças de desempenho por unidade. Algumas apresentam um desempenho bastante negativo em quase todos os itens submetidos à avaliação. Dentre todas, destacaram-se pela precariedade do atendimento, da higiene e limpeza (especialmente dos banheiros e cozinha), da qualidade e variedade da alimentação fornecida as duas unidades situadas no estado do Rio de Janeiro. Observando as demais variáveis, notamos que os usuários destas unidades, não coincidentemente, apresentam também os níveis mais críticos de pobreza e insegurança alimentar. Consideramos essa primeira constatação muito relevante para o aperfeiçoamento do Programa do MDS. Parece-nos evidente que, pelo menos em parte, a baixa avaliação das duas unidades explica-se por uma conjunção de fatores geográficos, econômicos, sociais e culturais, tais como a localização na periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro, habitada por população muito pobre, associada às péssimas condições de infraestrutura que se refletem nas próprias unidades, além, possivelmente, da pouca familiaridade que a população dessa região tem com o uso de equipamentos como banheiros públicos.

Aqui nos parece pertinente mencionar um fator crítico para o processo de ampliação e consolidação do Programa. A localização dos RPs dentro do espaço urbano tem uma influência determinante sobre o perfil dos futuros usuários. Esse fator tem incidência independentemente da localização da unidade em nível macrorregional. Unidades situadas em regiões tidas como mais pobres, como Boa Vista (RR), Manaus (AM), Teresina (PI) e Maceió (AL), não atendem necessariamente as populações mais pobres. Nossa pesquisa constatou que, dependendo da localização das unidades dentro de espaços urbanos extremamente heterogêneos, como as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, estas também podem atender grupos sociais em situação de extrema pobreza e insegurança alimentar. Por isso, é muito importante um estudo prévio em termos de fluxo e estoque de populações-alvo do Programa, antes de qualquer decisão.

Outra constatação importante da pesquisa diz respeito ao impacto do Programa nos hábitos da população beneficiada. Parece que na maior parte das unidades a população tende a incorporar o RP a suas estratégias de apropriação do espaço urbano. Em algumas unidades esse uso está mais ligado às relações de trabalho, como é o caso de

unidades situadas em zonas centrais economicamente dinâmicas (comércio e serviços, principalmente). Nesses casos, os usuários tendem a frequentar regularmente o RP acompanhado de colegas de trabalho. Em outras, a localização do RP favorece um uso familiar ou comunitário, incorporando filhos menores, parentes e vizinhos. Os casos mais restritos de um uso estritamente individual podem estar ligados a situações mais críticas de isolamento e destituição social, como parece ser a de pessoas em situação de rua.

Finalmente, consideramos fundamental ressaltar a necessidade de se levar em conta no planejamento do MDS os impactos que vão além da política de segurança alimentar *stricto sensu*. Como pode ser constatado pela análise geral dos resultados, uma parcela considerável dos usuários encontra-se fora de uma condição de extrema pobreza ou insegurança alimentar. Consideramos que esse resultado não deve ser interpretado como um desvio do foco principal do Programa, mas deve ser visto como um desdobramento não previsto da própria política. Uma política de alimentação e nutrição de qualidade não deve excluir uma população que o utiliza, mesmo que tenha condições de prover sua alimentação a preços comerciais. Está provado pela literatura internacional que o uso de programas sociais por segmentos diversos é a melhor garantia de legitimação e boa gestão. A focalização estrita tende a estigmatizar os pobres que se utilizam desses programas, desenvolvendo nos demais segmentos sociais uma visão negativa dessas políticas. Consideramos, por fim, que o MDS deve continuar investindo no Programa, visando sua ampliação e, se possível, mantendo o foco numa perspectiva de inclusão de diversos segmentos sociais que deles desejarem se apropriar.

RECOMENDAÇÕES

1. Desenvolver um sistema de monitoramento e avaliação contínuo dos RPs

Embora a avaliação dos usuários tenha sido muito positiva, em geral, certas unidades destacaram-se como problemáticas. Estas merecem um monitoramento mais intenso por parte do MDS. Como são justamente as unidades com um perfil demográfico e socioeconômico mais crítico, não se trata de propor qualquer punição, mas sim de atentar para a relação problemática entre o padrão de atendimento/funcionamento dos RPs e o nível pobreza dos usuários. Talvez, essas unidades com dificuldades mereçam políticas próprias de investimento voltadas para a requalificação de sua gestão.

2. Incorporar o fator localização como variável crítica para a implantação de futuros RPs

Uma recomendação importante é que o MDS leve em consideração, na implantação de novas unidades, a relação entre a localização dos RPs e o perfil socioeconômico e demográfico dos usuários. Unidades localizadas em zonas de periferia mais distantes (como as unidades do Rio de Janeiro) ou em zonas centrais decadentes atendem

uma população com um perfil muito mais crítico em termos de renda, escolaridade e inserção no mercado de trabalho.

3. Incorporar no planejamento do programa o atendimento a diversos segmentos sociais, não apenas aqueles com níveis extremos de pobreza/ insegurança alimentar

Uma constatação importante da pesquisa é que os RPs atendem um público bastante heterogêneo e não necessariamente aqueles mais expostos a níveis extremos de pobreza e insegurança alimentar. Ainda que este seja o foco da política, é interessante incorporar no planejamento estratégico do MDS o impacto do Programa em segmentos sociais não submetidos a condições extremas de pobreza, mas que tendem a incorporar o uso regular do RP como forma de redução do custo de reposição da força de trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel. Pobreza Multidimensional no Brasil. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Texto para discussão**, n. 1.227, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1227.pdf>. Acesso em: 26 março 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Restaurante Popular**: apresentação do programa. Brasília, maio de 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/restaurante-popular/manual-de-implantacao-2013-restaurantes-populares>>. Acesso em 09 out. 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Pesquisa de Opinião Pública**: usuários de Restaurantes Populares. Brasília, maio e junho de 2005.

BOURDIEU, Pierre (Coord.). **Miséria do Mundo**. Petrópolis. RJ: Vozes, 1997.

CARNEIRO, Francisco Galvão. Perfil da pobreza e aspectos regionais dos mercados de trabalho no Brasil. In: **Pobreza e mercados no Brasil**: uma análise de iniciativas de políticas públicas. Brasília: CEPAL, 2003, p. 117-166. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/brasil/noticias/noticias/1/11871/Pobreza%20e%20mercados....pdf>>. Acesso em: 26 março 2007.

CESOP. **Avaliação da qualidade dos serviços dos restaurantes universitários**: Relatório de Pesquisa. Unicamp, 2004, 44 p.

CESOP. **Avaliação da qualidade dos serviços do transporte fretado**: Relatório de Pesquisa. Unicamp, 2005, 49 p.

CRONIN, J. J.; TAYLOR, S. A. Measuring service quality: a reexamination and extension. **Journal of Marketing**, v. 56, n. 3, p. 55-68, 1992.

CRONIN Jr, J. J.; Taylor, S. A. . Measuring service quality: a reexamination and extension. **Journal of Marketing**, v. 56, p. 55-68.

FERREIRA, Clécio da Silva. Avaliação da Qualidade dos Serviços do Transporte Fretado. **Revista Brasileira de Estatística**, v. 68, n. 229. 2007.

HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle (Org.). **Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida**. Rio de Janeiro : Topbooks/ IUPERJ/UCAM, 2003.

HOFFMAN, Rodolfo; KAGEYAMA, Ângela. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 15, n. 1 (26), jan./jun. 2006, p. 79-112. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/economia_sociedade/download/revista_26/05-kageyama_hoffmann.pdf>. Acesso em: 02 abril 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Segurança Alimentar 2004**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/sagi-arquivo/estudos-e-pesquisas/pesquisas/pnadalimentar.pdf/view?searchterm=PNAD>>. Acesso em: 09 out. 2007.

KERSTENETZKY, Célia Lessa; SANTOS, Larissa. Pobreza como privação de liberdade: o caso da favela do Vidigal no Rio de Janeiro. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Texto para discussão**, n. 223, 2007.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, v. 4, n. 1, junho 2002, p. 25-59. Disponível em: <www.uff.br/cpgeconomia/v4n1/lavinas.pdf>. Acesso em: 26 março 2007.

LITTLE, Roderick J. A. Models for Non-Response in Sample Surveys. **Journal of the American Statistical Association**, v. 77, n. 378, p. 237-250, 1982.

LOPES, José Sérgio Leite; ALVIM, Rosilene. Pobreza e desigualdade social: enfoque das ciências sociais – particularmente da antropologia social. In: GACITÚA-MARIÓ, Estanislao; WOOLCOCK, Michael (Org.). **Exclusão social e mobilidade no Brasil**. Brasília : IPEA, Banco Mundial, 2005.

PANIGASSI, Gisele. **Inquérito populacional sobre a percepção da segurança alimentar intrafamiliar no município de Campinas, SP**. Campinas, SP: Unicamp, 2005. (Tese de doutorado). Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000389627>>. Acesso em: 02 out. 2007.

PÉREZ-ESCAMILLA, R. Experiência internacional com a escala de percepção da insegurança alimentar. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 2, p. 14-27, 2005.

PÉREZ-ESCAMILLA, R. et al. An adapted version of the U. S. Department of Agriculture Food Insecurity Module is a valid tool for assessing household food insecurity in Campinas, Brazil. **Journal of Nutrition**. Bethesda, MD: American Society for Nutrition, v. 134, p. 1923-1928, Aug. 2004.

ROCHA, Sonia. Pobreza e indigência no Brasil: algumas evidências empíricas com base na PNAD 2004. **Nova Economia**. Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 265-299, maio/ago. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/neco/v16n2/03.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2007.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003, 244p.

SALLES-COSTA, Rosana. Avaliação alimentar em Duque de Caxias (RJ). **Estudos Avançados**, v. 21, n. 60, p.135-142, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n60/a11v2160.pdf>>. Acesso em 09 out. 2007.

SALOMI, G. G. E.; MIGUEL, P. A. C.; ABACKERLI, A. J. Servqual x Servperf: comparação entre instrumentos para avaliação da Qualidade de Serviços Internos. **Gestão e Produção**. São Carlos, SP, v. 12, n. 2, p. 279-293, 2005.

SANTOS, Larissa Martins Neiva. **Pobreza como privação de liberdade**. Rio de Janeiro: UFF, 2007. (Tese de doutorado em Economia).

SEGAL-CORRÊA, A. M. et. al. Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras: validação de métodos e de instrumento de coleta de informação: urbano/rural. Relatório Técnico. Universidade Estadual de Campinas, 2004. Disponível em: <http://www.opas.org.br/sistema/arquivos/vru_unic.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2007.

SEGAL-CORRÊA, A. M. Insegurança alimentar medida a partir das pessoas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 60, 2007, p. 143-154. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n60/a12v2160.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2007.

SMITH, Tom M. F. On the validity of inferences from non-random Samples. **Journal of the Royal Statistical Society**, v.146, n. 4, p. 394-403, 1983. Series A (General).

SUDMAN, Seymour. **Reducing the cost of Surveys**. ALDINE Publishing Company, 1967.

SUGDEN, Roger A.; SMITH, Tom M. F. Ignorable and informative designs in survey sampling inference. **Biometrika**, v. 71, n. 3, p. 495-506, 1984.

**ANEXOS. EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA
ALIMENTAR E NUTRICIONAL E AVALIAÇÕES
SOBRE ESTES, CONDUZIDAS SOB A
RESPONSABILIDADE DA SAGI/MDS**

BANCO DE ALIMENTOS

Os bancos de alimentos são equipamentos públicos de alimentação e nutrição instalados em cidades com pelo menos 100 mil habitantes, para arrecadar alimentos doados por supermercados, feiras, indústrias, varejões, entre outros integrantes da cadeia de comercialização, armazenagem e processamento de alimentos.

Os produtos recebidos são selecionados, eventualmente processados, separados em porções e embalados. Em seguida, são distribuídos gratuitamente a entidades socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que oferecem alimentação a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, como creches, albergues e asilos.

Como estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), os bancos distribuem alimentos a cozinhas comunitárias e restaurantes populares. Atuam, ainda, como centros de distribuição dos produtos adquiridos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Os bancos contribuem significativamente com o combate ao desperdício de alimentos nas cadeias agroalimentares urbanas e metropolitanas.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) apoia a implantação e a modernização de bancos de alimentos por meio de editais públicos de seleção que viabilizam projetos de construção, reforma e adaptação de instalações prediais, além de aquisição de equipamentos e de materiais permanentes e de consumo.

Após a implantação das unidades, os governos municipais e estaduais assumem a responsabilidade pela gestão dos serviços, podendo, para isso, firmar parcerias com organizações comunitárias e entidades sociais ligadas a programas de geração de trabalho e renda.

AVALIAÇÃO REALIZADA SOBRE BANCOS DE ALIMENTOS

FICHA TÉCNICA

Nome da pesquisa: Avaliação do Programa Banco de Alimentos

Instituição Executora: Rede Desenvolvimento Ensino e Sociedade (REDES), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade Federal Fluminense (UFF).

Equipe Responsável: Renato S. Maluf, Luciene Burlandy, Daniela Frozi, Luiz Mafra e Silvia Zimmermann.

Período de realização da pesquisa: maio a agosto de 2006.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos

Identificar os Bancos de Alimentos (BA) existentes no país, caracterizando suas diferentes modalidades de implantação; estabelecer uma análise comparativa das vantagens e desvantagens relacionadas às diferentes modalidades, formas de gestão, rotinas de coleta e distribuição dos alimentos, além dos critérios de definição das entidades assistenciais beneficiadas, ou seja, realizar análises referentes à eficácia, efetividade e eficiência do programa, bem como sua viabilidade política.

Metodologia

Pesquisa quali-quantitativa junto aos gestores do Programa. Na pesquisa quantitativa, os dados foram coletados por meio de questionários, enviados a 118 Bancos de Alimentos (BA) cadastrados, sendo 21 deles conveniados com o MDS. Na pesquisa qualitativa foram feitas entrevistas semiestruturadas com gestores dos bancos de alimentos. Foram priorizados e visitados todos os BAs conveniados com o MDS que estavam em funcionamento na época da realização da pesquisa. Além dos bancos de alimentos conveniados, foram incluídos na amostra bancos não conveniados com o MDS, perfazendo um total de 30 bancos visitados.

COZINHAS COMUNITÁRIAS

As cozinhas comunitárias são equipamentos públicos de alimentação e nutrição que têm como objetivo produzir, distribuir e/ou vender a preços acessíveis refeições saudáveis.

O público-alvo das cozinhas é formado por pessoas em situação de insegurança alimentar, preferencialmente aquelas indicadas pelos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS). As unidades são instaladas em regiões socialmente vulneráveis, com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como bolsões de pobreza situados em periferias e regiões metropolitanas.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) apoia a implantação de cozinhas comunitárias por meio de editais públicos de seleção que viabilizam projetos para a construção de novas unidades, aquisição de equipamentos, materiais permanentes, utensílios e materiais de consumo. Após a implantação das unidades, os governos municipais e estaduais assumem a gestão dos serviços, podendo, para isso, firmar parcerias com organizações comunitárias e entidades sociais ligadas a programas de geração de trabalho e renda.

As cozinhas comunitárias fazem parte da estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) e atuam de forma integrada aos bancos de alimentos e ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), além de desenvolver ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN).

AVALIAÇÕES REALIZADAS SOBRE COZINHAS COMUNITÁRIAS

FICHA TÉCNICA

Nome da pesquisa: Avaliação do Programa Cozinhas Comunitárias

Instituição Executora: Universidade de São Paulo (USP).

Equipe Responsável: Carlos Augusto Monteiro, Dirce Maria L. Marchioni, Bettina G. Brasil, Flavia Mori, Daniel Bandoni, Iramaia Figueiredo, Deborah Helena M. Bastos, Ana Maria Gambardella, Patrícia Constante Jaime, Juliana Teixeira, Agatha Nogueira Previdelli, Marília Meira Zagato e Ana Sylvia Laporte.

Período de realização da pesquisa: maio a setembro de 2006.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos

Identificar as cozinhas comunitárias existentes no país, apoiadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, caracterizando as suas formas de gestão, rotinas de produção e critérios de distribuição para as famílias beneficiadas; identificar o perfil do público-alvo e os efeitos sobre a organização comunitária; fazer uma análise comparativa das vantagens e desvantagens relacionadas à forma de implementação do programa.

Metodologia

Pesquisa quali-quantitativa com inspeção *in loco* de 111 cozinhas comunitárias funcionando em base regular (com produção diária de refeições), localizadas em 86 municípios. A coleta dos dados foi feita por meio de questionários elaborados com base em entrevistas prévias com os responsáveis pela implantação e gestores das cozinhas. Foram avaliados o custo-efetividade das Unidades, as refeições oferecidas (cardápio de três dias), a produção das refeições, as condições higiênico-sanitárias de produção e distribuição das refeições, as características sociodemográficas dos usuários (para determinação do perfil da clientela atendida), os dados socioeconômicos dos usuários, com base no Critério Brasil, para comparação entre o público-alvo definido na proposta inicial do programa e o perfil dos beneficiários efetivamente atendidos nas unidades, a satisfação dos usuários com o serviço oferecido e a percepção dos gestores quanto ao funcionamento da cozinha e aos objetivos do programa (questionário aberto).

FICHA TÉCNICA

Nome da pesquisa: Avaliação do Programa Cozinhas Comunitárias

Instituição Executora: Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz (FEALQ).

Equipe Responsável: Gerd Sparovek (Coordenador Geral), Rodrigo Fernando Maule; Sergio Paganini Martins; Adriana Melissa dos Santos Doimo; Algéria Varela Silva; Aline Marques Bortoletto; Ana Carolina B. de Lima; Ana Lissa Oliveira Rego; Andréia Cristina Limonge; Diego de Faveri Pereira Lima; Eliana Maria de Abreu e Lima Antoneli; Erasmo Sampaio; Fabio Eduardo Maule; Flávio Luiz Mazzaro de Freitas; Gilma Lucazechi Sturion; Ilena Felipe Barros; Jacqueline Mary Gerage; Ludwig A. E. Plata; Mariana Vieira da Silva; Nádia d' Paula Santos Silva; Raquel Parra Marchi e Roger A. Camargo.

Período de realização da pesquisa: maio a novembro de 2008.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos

Mapear as cozinhas comunitárias existentes, caracterizar a modalidade de implantação, identificar possíveis articulações com outros Programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), avaliar o grau de adesão da comunidade, o perfil e a satisfação dos usuários e sugerir recomendações para a melhoria do Programa.

Metodologia

O delineamento do estudo foi quali-quantitativo, com a utilização de diversas ferramentas de investigação para atender aos objetivos propostos e aos direcionamentos requeridos pela equipe técnica do MDS. A pesquisa foi estruturada em duas etapas, a primeira abrangendo 242 cozinhas comunitárias instaladas até o momento da pesquisa, por meio de convênio com o MDS. Esta etapa mapeou as cozinhas e suas condições gerais de operacionalização. A segunda etapa da pesquisa envolveu um subconjunto desses municípios – aqueles que firmaram convênios nos anos de 2005/2006 – e foi direcionada ao aprofundamento das informações sobre a gestão e operacionalização das cozinhas, alimentos oferecidos, avaliação dos beneficiários e a sua caracterização socioeconômica. A investigação *in loco*, mais detalhada, foi realizada em uma amostra do conjunto de 76 municípios conveniados no período 2005/2006 com unidades implantadas (totalizando 122 cozinhas comunitárias).

RESTAURANTES POPULARES

Os restaurantes populares são equipamentos públicos de alimentação e nutrição instalados em centros urbanos com mais de 100 mil habitantes. Eles promovem a alimentação saudável preparando refeições balanceadas, variadas e saborosas, que são vendidas a preços acessíveis. Cada unidade produz um mínimo de mil refeições por dia, sempre respeitando as características culturais da sua região.

Uma característica dos restaurantes populares é o acesso universal aos seus serviços. Contudo, para que esse equipamento público alcance preferencialmente a população em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar, as unidades são estrategicamente localizadas em áreas de grande fluxo de pessoas, especialmente em grandes centros urbanos ou próximas a terminais de transporte coletivo, redes de saúde e redes de proteção social.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) apoia a implantação e a modernização de restaurantes populares por meio de editais públicos que viabilizam projetos de construção e modernização das instalações prediais e a aquisição de novos utensílios e de equipamentos e materiais permanentes. Após a implantação das unidades, os governos municipais, estaduais ou distrital assumem a gestão dos serviços, podendo, para isso, firmar parcerias com organizações comunitárias e entidades sociais ligadas a programas de geração de trabalho e renda.

Os restaurantes populares fazem parte da estrutura operacional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN), atuando de forma integrada aos bancos de alimentos, e ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), bem como desenvolvendo ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN).

AVALIAÇÕES REALIZADAS SOBRE RESTAURANTES POPULARES

FICHA TÉCNICA

Nome da pesquisa: Mapeamento e Caracterização de Restaurantes Populares

Instituição Executora: Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis).

Equipe Responsável: José Carlos Vaz e Christiane Araújo Costa.

Período de realização da pesquisa: novembro de 2004 a junho de 2005.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos

- Mapear as diferentes modalidades de restaurantes populares em municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes;
- Caracterizar as modalidades de implantação dos restaurantes populares a partir das variáveis: modelo de gestão, público-alvo, número de refeições servidas, tipo de cardápio, origem dos alimentos, fontes de recursos, custos e outras identificadas como relevantes pela pesquisa;
- Verificar a existência de articulações entre os restaurantes populares implantados, cozinhas, hortas comunitárias, programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar, bancos de alimentos e ações educativas existentes nos municípios pesquisados.

Metodologia

A pesquisa cumpriu as seguintes etapas: 1) identificação dos restaurantes existentes; 2) seleção de municípios e realização de entrevistas com os responsáveis pela implantação e gestores dos restaurantes; 3) elaboração de instrumento de coleta enviado a todos os restaurantes mapeados; 4) elaboração de relatório analítico. No processo de trabalho percorrido foram devidamente cadastrados os restaurantes populares localizados nos 253 municípios brasileiros com população total ou superior a 100 mil habitantes. Desse esforço de investigação, foi montado um cadastro com 111 restaurantes populares, sendo 94 implantados e 17 em implantação. A essas unidades foram enviados os questionários especialmente elaborados para esse projeto, com retorno de 65 questionários preenchidos, dos quais nove correspondem a unidades em implantação.

FICHA TÉCNICA

Nome da pesquisa: Levantamento do Perfil dos Usuários de Restaurantes Populares*

Instituição Executora: Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE).

Equipe Responsável: Maurício Tadeu Garcia.

Período de realização da pesquisa: março de 2005 a junho de 2005.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivo

Investigar o perfil de uma amostra representativa de usuários de restaurantes populares em funcionamento no País, para subsidiar o MDS na expansão desse tipo de serviço e na ampliação da oferta de alimentação de qualidade, a preços acessíveis, para as populações vulneráveis dos centros urbanos brasileiros.

Metodologia

Pesquisa de opinião com 600 beneficiários 19 restaurantes populares dos municípios de São Paulo (6), Rio de Janeiro (3), Belo Horizonte (3), Brasília (5) e Salvador (2).

A amostra foi selecionada por meio de critérios probabilísticos, em dois estágios: a) em cada cidade foram selecionados os restaurantes a partir da listagem completa dos mesmos; b) em cada restaurante selecionado foram sorteados os usuários através de método probabilístico (saltos sistemáticos), ao longo de todo o período de atendimento, durante uma semana.

* Este *Caderno* não contempla artigo sobre esta pesquisa. Os resultados da avaliação foram publicados em volume exclusivo. Ver: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Pesquisa de Opinião Pública Usuários de Restaurantes Populares**. Brasília, DF, 2005.

FICHA TÉCNICA

Nome da pesquisa: Identificação de Perfil e Avaliação dos Usuários de Restaurantes Populares

Instituição Executora: Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP)/Fundação de Desenvolvimento da Unicamp (FUNCAMP).

Equipe Responsável: Valeriano Mendes F. Costa (Coordenador Geral), Fernando Antônio Lourenço, Rachel Meneguello, Clécio da Silva Ferreira, Rosilene Sydney Gelape e Laís Helena Cardoso C. de Oliveira.

Período de realização da pesquisa: junho a outubro de 2008.

APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

Objetivos

Descrever e analisar o perfil socioeconômico e demográfico dos usuários de alguns dos principais restaurantes populares apoiados pelo MDS; descrever e analisar o grau de satisfação de amostra de usuários, com a qualidade das refeições e demais serviços prestados.

Metodologia

A população de que trata a pesquisa é formada por usuários de 11 restaurantes populares em funcionamento, sendo 1 unidade em Maceió (AL), 2 unidades em Manaus (AM), 2 unidades em Belo Horizonte (MG), 1 unidade em Teresina (PI), 1 unidade em Curitiba (PR), 2 unidades no Rio de Janeiro (RJ), 1 unidade em Boa Vista (RR) e 1 unidade em Diadema (SP).

Em cada unidade, ao longo de uma semana, foram entrevistados 400 usuários. Eles foram abordados e entrevistados durante seu acesso ao balcão de refeições, sendo que este procedimento foi previamente acordado com o responsável pela unidade.

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate

EDIÇÕES ANTERIORES

Nº. 01

**A IMPORTÂNCIA DO BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS**

Rosa Maria Marques

Nº. 02

SUBNUTRIÇÃO E OBESIDADE EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Benjamin Caballero

**EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM A ESCALA DE PERCEPÇÃO
DA INSEGURANÇA ALIMENTAR**

Rafael Pérez-Escamilla

**Suplemento TEXTOS PARA A V CONFERÊNCIA NACIONAL DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Vários autores

Nº. 03

**OS IMPACTOS DO PAA-LEITE SOBRE O PREÇO, A PRODUÇÃO E A
RENDA DA PECUÁRIA LEITEIRA**

André Magalhães e Alfredo Soares

**Suplemento 01 CONTRIBUIÇÕES DO MDS À I CONFERÊNCIA
NACIONAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA**

Vários autores

**Suplemento 02 CONTRIBUIÇÕES DO MDS À I CONFERÊNCIA
NACIONAL DA PESSOA IDOSA**

Vários autores

Nº. 04

**CHAMADA NUTRICIONAL: UM ESTUDO SOBRE A SITUAÇÃO
NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO**

Vários autores

Nº. 05
SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS
SOCIAIS DO MDS

Rômulo Paes-Sousa e Jeni Vaitsman (organizadores)

Nº. 06
HEALTH AND NUTRITION DAY: A NUTRITIONAL SURVEY
OF CHILDREN LIVING IN THE SEMI-ARID AREA AND LAND-
REFORM SETTLEMENTS IN NORTHEAST BRAZIL

Versão revista em inglês do nº. 4

Nº. 07
PROGRAMA CISTERNAS: UM ESTUDO SOBRE A DEMANDA,
COBERTURA E FOCALIZAÇÃO

Oscar Arruda d'Alva e Luís Otávio Pires Farias

Nº. 08
PROJETO AGENTE JOVEM: AVALIAÇÃO DE SEUS IMPACTOS

André Augusto Pereira Brandão, Marco Aurélio Oliveira de Alcântara, Saete Da Dalt

Nº. 09
POLÍTICAS SOCIAIS E CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA:
UM ESTUDO SOBRE AS CONDIÇÕES DE VIDA E SITUAÇÃO
NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS QUILOMBOLAS

Vários autores

Nº. 10
POVOS INDÍGENAS: UM REGISTRO DAS AÇÕES DE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Vários autores

Nº. 11
CAPACITAÇÃO DESCENTRALIZADA PARA GERENTES SOCIAIS:
DESENHO E RESULTADOS

Vários autores

Nº. 12
BENEFÍCIOS EVENTUAIS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Vários autores

Nº. 13
SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS
SOCIAIS DO MDS: 2006 – 2010

Luziele Tapajós e Junia Valéria Quiroga da Cunha (organizadoras)

Versões eletrônicas das publicações estão disponíveis no site www.mds.gov.br
Para obter informações sobre as publicações da SAGI escreva para o e-mail: sagi.dfd@mds.gov.br