

Programa Restaurante Popular: uma alternativa para promover o direito humano à alimentação adequada?

Popular Restaurant Program: an alternative to promote the human right to adequate food?

Fábio Resende de Araújo*

Maria Arlete Duarte de Araújo**

Polyana Batista Maia***

Gidyenne Chritine Bandeira Silva de Medeiros****

Fabia Jaiany Viana de Souza*****

Resumo: O artigo objetiva identificar elementos relacionados ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) na compreensão de que os usuários possuem do Programa Restaurante Popular. A coleta de dados foi realizada em uma das unidades do Programa Restaurante Popular situada no Bairro do Alecrim, em Natal, Rio Grande do Norte. Foram entrevistados 295 usuários. A representação que os usuários fazem do Restaurante Popular envolve três categorias: auxílio, alimentação de qualidade e economia financeira. Em relação às motivações para a existência do Restaurante, os usuários reportaram-se a duas categorias: assistencialismo e obrigação do Estado. Conclui-se que os usuários não possuem uma percepção da política como direito, mas a percebem como mais uma política assistencialista.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Segurança Alimentar Nutricional. Políticas Públicas.

* Doutorado em Administração pelo Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2015), Mestrado em Administração pelo Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2012) e Graduação em Nutrição pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atuação profissional: Faculdade de Ciências da Saúde do Trairi (FACISA) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - Professor Dedicção Exclusiva. E-mail: resende_araujo@hotmail.com

** Pós-doutorado na Universidade Pompeu Fabra (2009), Doutorado em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) (1996), Mestrado em Administração na Universidade Federal da Paraíba (1983), Especialização em Administração Universitária pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1990) e Graduação em Administração na Universidade Federal de Sergipe (1978). Atuação profissional: Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Professora Dedicção Exclusiva. E-mail: mariaarlete1956@gmail.com

*** Graduação em Nutrição pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2013). E-mail: poly_bmaia@hotmail.com

**** Mestrado em Administração pelo Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2008), Especialização em Nutrição para o Fitness e o Alto Rendimento (2004) pelo Centro Universitário de Volta Redonda (UniFOA) e Graduação em Nutrição pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2003). Atuação profissional: Departamento de Nutrição da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - Professor Dedicção Exclusiva. E-mail: gidyenne@hotmail.com

***** Doutoranda em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba. Mestre em Ciências Contábeis pelo Programa Multi-institucional e Inter-regional UnB/UEPB/UFRN (2014). Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2011). Atuação Profissional: Contadora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte e Professora Substituta do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: fabiajaiany@yahoo.com.br

Abstract: The article aims to identify factors related to the Human Right to Adequate Food (DHAA) on the understanding that users have the Program Popular Restaurant. Data collection was carried out in one of the units of the Program Popular restaurant located in the neighborhood of Alecrim in Natal, Rio Grande do Norte. Were interviewed 295 users. The representation that users make restaurant Popular involves three categories: assistance, food quality and financial savings. Regarding the motivations for the existence of restaurant users reported up to two categories: assistentialism and state obligation. The conclusion is that users do not have a perception of politics as a right but perceive it as more of a welfare policy.

Keywords: Human Rights. Food Security and and Nutrition. Public Policy.

Recebido em: 09/10/2014. Aceito em: 28/04/2015

Introdução

O conceito de Direito Humano (DH) é algo que foi construído ao longo de séculos de história e pode ser caracterizado como um pensamento que tem validade universal. No centro desse pensamento estão a vida e a dignidade da humanidade. As pessoas podem lutar pelas suas necessidades exigindo a realização dos direitos humanos, sejam eles sociais, políticos, econômicos, civis ou coletivos (BRASIL, 2010a). A conquista dos DHs depende, sobretudo, de um processo no qual os cidadãos tomam consciência dos seus direitos (DUARTE, 2008).

Entre os DHs fundamentais, tem-se o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), sendo este indivisivelmente ligado à dignidade, intrínseco à pessoa humana e imprescindível para a efetivação de todos os outros DHs. O ato de alimentar-se é inato ao ser humano (VALENTE, 2002).

Dessa forma, torna-se indispensável que o Estado crie instrumentos que auxiliem todo e qualquer cidadão na reivindicação dos seus direitos e que os cidadãos tenham asseguradas formas de garantir a sua efetivação. Este foi o sentido quando, em quatro de fevereiro de 2010, o Congresso Nacional aprovou a inserção da alimentação entre os direitos sociais na Constituição Brasileira, através da Emenda Constitucional n. 64 (BRASIL, 2010b).

O aparato legal que reconhece a alimentação como direito constitucional trata-se da culminância de um longo processo histórico da inserção desse tema na agenda. A esse respeito, Kingdom (2003) evidencia que a inserção dos

temas depende da convergência de três fluxos: um fluxo de problemas, um fluxo político e um fluxo de soluções. No caso da inserção do tema da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda brasileira, esse tema ganha primeiro indicativo de problema como uma abordagem científica com a pesquisa de Josué de Castro no Recife entre 1930 e 1940. O marco contemporâneo para a abordagem desse tema como problema público e passível de um fluxo de soluções se dá com a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006 e a Ementa Constitucional 64 em 2010.

Antes desse marco já existiam iniciativas de acesso a alimentos, como, por exemplo, o Programa Restaurante Popular. Esse programa faz parte das políticas públicas que promovem o DHAA no Brasil, de responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Essa política visa a produção e comercialização, a preços acessíveis, de refeições saudáveis para a população de baixa renda, enfatizando principalmente os trabalhadores urbanos informais, os catadores de material reciclável, dentre outros que sobrevivem constantemente em condições de insegurança alimentar e nutricional (TADDEI *et al.*, 2011; BRASIL, 2007a).

Como uma política social, esse Programa apresenta riscos de ter disfunções em sua proposta. Programas de distribuição direta de alimentos possuem um histórico de relação clientelista com a sociedade, acentuando a troca de favor por lealdade. Essa disfunção não se caracteriza como ação de garantia de direitos e contraria princípios básicos da cidadania (FALEIROS, 2003).

Sobre a distorção presente na representação dessas ações aos usuários, Takagi e Belik (2006) sintetizam dois pontos fundamentais: primeiro, a população pouco percebe que o acesso à alimentação adequada é um direito, em decorrência de um histórico de disfunções da administração pública brasileira em torno desse tipo de ação pública; segundo, existe uma valorização excessiva de ações emergenciais de combate à fome, por possuírem um forte apelo político, porém com resultados fracos para a superação dos determinantes de insegurança alimentar.

Em face da problemática do presente trabalho, torna-se relevante pesquisar acerca da percepção dos usuários sobre as políticas de acesso a alimentos, tendo em vista suas repercussões para a realização plena do DHAA. Sendo assim, esta pesquisa tem como principal objetivo identificar elementos relacionados ao DHAA na compreensão que os usuários possuem do Programa Restaurante Popular.

Para responder tal questionamento, o trabalho está estruturado da seguinte forma: inicialmente, aborda o conceito de DH bem como seu histórico e sua importância para a sociedade, ressaltando a responsabilidade do Estado em garantir a soberania desses direitos aos cidadãos; em seguida apresenta a metodologia; em terceiro lugar, analisa os resultados; e, por fim, tece conclusões sobre a percepção dos usuários do Programa relativa ao DHAA.

Direito humano à alimentação adequada

Os Direitos Humanos são influenciados por costumes e por valores da sociedade que mudam ao longo do tempo. A sociedade muda e suas regras de convivência e a concepção dominante de necessidades para aquela população também muda. Por tais motivos, o conceito de “Direito Humano” encontra-se em constante evolução para poder acompanhar as visões do que deve ser uma vida justa e digna (LEÃO; RANCINE, 2011).

Para se compreender o contexto relacionado aos DHs, é necessário conhecer os eventos que ocorreram enfatizando sua importância e sua existência através de marcos históricos considerados decisivos para sua regulamentação. O primeiro evento de relevância foi a criação da Declaração Universal de Direitos Humanos,

adotada e promulgada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), no dia 10 de dezembro de 1948. O documento evidenciava o que a AGNU e seus membros compreendiam por DH e liberdades essenciais (DUARTE, 2008).

Apesar de ser apenas um documento declaratório, sem força de obrigação jurídica no Direito Internacional, a comunidade internacional se viu impulsionada a desenvolver o regime de proteção aos direitos humanos por meio de tratados, de caráter obrigatório, para os Estados que os admitissem. Dessa forma, em 1966, foram aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas e abertos à assinatura e ratificação o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Os artigos do PIDESC referem-se aos direitos trabalhistas, a produção, distribuição e consumo de riquezas, direitos à educação, direitos à participação da vida cultural, entre outros, todos submetidos à autodeterminação dos povos (BRASIL, 2006).

Em um contexto mais contemporâneo, a Organização das Nações Unidas (ONU), incluindo o Brasil, através da declaração de metas de Desenvolvimento do Milênio¹, assumiu em uma clara menção aos DHs o compromisso de acabar com a fome e a pobreza, além de outras medidas que melhoram a qualidade de vida, como a educação, até 2015 (BRASIL, 2010b).

Entre os principais direitos, tem-se o DHAA, indivisivelmente ligado à dignidade, intrínseco à pessoa humana e imprescindível para a efetivação de todos os outros DHs. Em 1993, na Conferência Mundial sobre DHs, foi instituído na Carta de Direitos Humanos de 1948 o direito à alimentação, sendo igualado aos demais direitos do homem citado no art. 25º:

Artigo XXV - 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive **alimentação**, vestuário, habitação, cuidados

¹ A declaração salienta, por exemplo, a necessidade de garantir os direitos à educação fundamental, igualdade de gênero, saúde infantil, sexual e reprodutiva e às políticas de combate ao HIV/aids, em esfera global. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) visam o acompanhamento dos avanços, de metas e prioridades a alcançar, enquanto a perspectiva de DH tenha um alcance mais amplo, atingindo tanto metas intermediárias como metas integrais de fortalecimento de direitos, abarcando assim a amplitude da dignidade humana (BRASIL, 2007).

médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948, grifo nosso).

Em virtude dessa mudança, e com o intuito de diminuir a fome no mundo, o Estado passa a ter a responsabilidade de promover a saúde alimentar na sua população (BELIK, 2003). No Brasil, o Congresso Nacional aprovou a inserção da alimentação entre os direitos sociais na Constituição. De acordo com o Art. 6º da Emenda Constitucional n. 64, de 04 de fevereiro de 2010, são direitos sociais da população: educação, saúde, alimentação, trabalho, lazer, moradia, segurança, previdência social, proteção à maternidade e a infância e assistência aos desamparados.

Porém, a constatação e a institucionalização desse direito não garantem que a população tenha acesso aos alimentos nem que estejam livres da má nutrição. Somente mediante a realização dessas duas faces indivisíveis do problema é possível ter êxito na garantia do DHAA (CASEMIRO, VALLA; GUIMARÃES, 2010; VALENTE, 2002). É indispensável que o governo, com suas ações, crie instrumentos que auxiliem todo e qualquer cidadão a reivindicar e realizar seus direitos quando houver violação dos mesmos, inclusive o DHAA. As políticas públicas são ações dos governos que podem promover, prover e proteger o DHAA.

O alcance do DHAA pode se dar por meio de uma conjugação do caráter emergencial e estrutural do combate à fome. As políticas denominadas emergenciais são aquelas que tentam atender a população imediatamente quanto à insuficiência do atendimento alimentar. Compreendendo a importância dessas ações emergenciais, Yazbek (2004) aponta que estas devem ser políticas educativas (em relação aos hábitos alimentares), organizativas (para defesa dos direitos) e emancipatórias (visando a autonomia). A autora ainda enfatiza que essas políticas, por si só, não são capazes de provocar mudanças profundas nas causas determinantes da fome (desemprego, concentração de renda e alta incidência de pobreza). Uma política que apenas se concentre nessas ações seria tendenciosa a iludir a sociedade, perpetuar o problema

e desperdiçar dinheiro público com um problema que se alastraria, pois estaria sendo solucionado na extremidade, não em sua raiz.

A relação entre o emergencial e o permanente em diferentes perspectivas temporais com propostas de curto, médio e longo prazos é, sem dúvida, um dos aspectos mais relevantes nas políticas que asseguram o DHAA (YAZBEK, 2004). Dessa forma torna-se imperativa a conjugação adequada das políticas compensatórias às políticas estruturais. Essas ações devem ser desenvolvidas simultaneamente às políticas emergenciais específicas, pois estas pretendem interromper o ciclo geracional da pobreza que está fortemente correlacionada com a insegurança alimentar e nutricional (TAKAGI; BELIK, 2006).

Um exemplo de política emergencial é o Programa Restaurante Popular, que tem como objetivo auxiliar o governo na implantação de locais para alimentação, acessíveis à população, com a oferta de refeições com controle higiênico sanitário adequado e preço acessível, para as pessoas de baixa renda que sobrevivem constantemente em condições de insegurança alimentar e nutricional. O Programa visa ofertar para essa população mais vulnerável uma alimentação balanceada e variável, procurando manter um cardápio diversificado e equilibrado em relação aos nutrientes, diminuindo assim os agravos à saúde em decorrência de uma alimentação inadequada (BRASIL, 2007b).

A gestão dos Restaurantes Populares é de responsabilidade do poder público local, sendo possível a terceirização dos serviços. Esses estabelecimentos têm como principal finalidade atingir os indivíduos que realmente padecem de insegurança alimentar e nutricional e vulnerabilidade social, tais como trabalhadores formais e informais de baixa renda e seus familiares, moradores de rua, pedintes, aposentados, estudantes entre outros (BRASIL, 2007b).

O Programa Restaurante Popular é uma das iniciativas integradas à rede de ações do Estratégia Fome Zero, política de combate à fome e à exclusão social, estabelecida em 2003. No Rio Grande do Norte, as primeiras unidades do Programa foram localizadas nos bairros do Alecrim e Igapó. Atualmente, há 24 restaurantes em 20 municípios potiguares. O Programa assegura diariamente 19 mil refeições

à população de menor poder aquisitivo (RIO GRANDE DO NORTE, 2013).

As ações ditas emergenciais, como o Programa Restaurante Popular, são frequentemente utilizadas como moeda eleitoral, sendo frágeis as associações dessas ações com o DHAA. Nessa perspectiva, verifica-se que, dado o perfil de vulnerabilidade social da clientela atendida, pode haver distorções dos seus propósitos iniciais.

Metodologia

Esta pesquisa caracteriza-se por ser uma pesquisa do tipo exploratória de campo, sendo considerada um estudo de caso. Foi realizada em uma unidade do Programa Restaurante Popular, situada no Bairro do Alecrim, em Natal, Rio Grande do Norte (RN), sendo uma das unidades mais antigas do projeto e localizada em um dos centros comerciais de maior fluxo de pessoas, além de ser a unidade com o maior número de refeições produzidas por dia (1.400). O Programa Restaurantes Populares é definido pela sua unidade executora, a Secretaria do Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social do RN (SETHAS), como um programa de SAN, que objetiva fornecer ao trabalhador uma refeição diária com alto valor nutritivo e preço popular, através de 24 restaurantes em 20 municípios no estado.

Os participantes da pesquisa são os usuários do restaurante popular que realizam suas refeições no local. Todos os participantes foram esclarecidos dos objetivos da pesquisa e consentiram participar da mesma. Apenas os usuários maiores de 18 anos foram entrevistados. O tamanho da amostra foi definido por critério de saturação, ou seja, a determinação do número de entrevistas ocorreu no momento em que os dados obtidos começaram a apresentar certa redundância. Participaram do estudo 295 beneficiados.

Quanto à coleta de dados, os usuários foram abordados depois de realizarem a refeição. Estes foram convidados a responder duas questões abertas com o objetivo de identificar elementos relacionados ao DHAA na compreensão dos usuários sobre o Programa Restaurante Popular: 1) O que representa para você o Restaurante Popular? 2) Por que existe o Restaurante Popular?

Posteriormente, para melhor elucidar o perfil do beneficiado e seus hábitos de utilização do restaurante, os entrevistados responderam a um questionário com perguntas sobre renda, idade, bairro, moradia e motivações para ir à unidade. O questionário foi elaborado com base na pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), no ano de 2005, para caracterizar os frequentadores de restaurantes populares em capitais brasileiras.

A análise das respostas das perguntas indutoras foi feita de acordo com a proposta de Bardin (2011) para análise de questões abertas. Em um primeiro momento, realizou-se a pré-análise, procedendo-se a uma leitura flutuante. Posteriormente, o material foi explorado buscando elementos relacionados ao DHAA na compreensão dos usuários a respeito do Programa Restaurante Popular. Por fim, os resultados foram agrupados por similaridades no discurso para as possíveis inferências. A identificação de categorias objetivou verificar a compreensão que os usuários possuíam do exercício do DHAA em ações emergenciais de combate à fome.

Os dados obtidos através do questionário socioeconômico foram analisados por estatística descritiva e medidas de tendência central com o intuito de caracterizar o beneficiário do local.

Resultados e discussão

Os resultados da pesquisa serão apresentados em três seções: Perfil dos Usuários do Restaurante Popular; Representação que os Usuários fazem do Restaurante Popular e Motivos que os Usuários atribuem à Existência do Restaurante Popular.

Perfil dos Usuários do Restaurante Popular

Participaram da pesquisa 295 usuários. Os resultados do perfil dos usuários são resumidos na Tabela 1. Dos participantes, 79,3% eram homens e 20,7% mulheres. Levando em conta a idade, a maior parte dos participantes apresentou mais de 56 anos, totalizando 21,4% entre o intervalo de 56-65 anos e 15,9% acima dos 65 anos de idade. Dessa forma, observando a idade dos usuários, constata-se uma parcela bem significativa de usuários idosos. Esse dado chama a atenção, pois essa faixa etária é apontada como grupo

vulnerável para insegurança alimentar (MARÍN-LEON *et al.*, 2005). Considera-se que ações de combate à fome possam direcionar esforços para atendimento a esse grupo, que é cada vez maior. A OMS estima que até 2025 o Brasil será o sexto país do mundo em número de idosos. (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE, 2005), o que deverá orientar as políticas públicas de SAN de forma estratégica para esse grupo e um conjunto prioritário de ações.

Quando questionados no que tange à quantidade de pessoas da família, 35,2% afirmaram morar sozinhos e destacaram a praticidade como um dos motivos para realizar as refeições no Restaurante Popular. Com relação à escolari-

dade, foi observado que 94,9% dos usuários frequentaram a escola e 5,1% não. Pode-se ressaltar que o fato de a maioria apresentar escolaridade até o ensino médio pode estar ligado à presença de empregos formais nas imediações do Restaurante. Outro fator é uma tendência de crescimento do nível de instrução em todo o país. De acordo com a pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o nível de instrução da população cresceu, e o **percentual de pessoas sem instrução ou com o ensino fundamental incompleto caiu de 65,1% para 50,2%** (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013).

Tabela 1. Perfil socioeconômico dos usuários do Restaurante Popular

Escolaridade						
	Até a 4ª Ens. Fund.	5º ao 9º Ens. Fund.	Ensino Médio	Ensino Superior	Pós-graduação	
Número	53	93	121	12	0	
Porcentagem (%)	19,00	33,3	43,4	4,3	0,00	
Moradia						
	Reside sozinho	1 pessoa	2 pessoas	3 pessoas	4 pessoas	Mais de 4 pessoas
Número	102	51	56	36	22	22
Porcentagem (%)	35,2	17,6	19,3	12,4	7,6	7,6
Renda						
	Não tem renda pessoal	Até 1 salário Mínimo	Entre 1 e 3 salários mínimos	Acima de 3 salários mínimos		
Número	41	106	133	14		
Porcentagem (%)	13,9	36,0	45,2	4,8		
Residência						
	Residência Própria (fixa)	Residência Alugada		Não possui residência		
Número	176	84		23		
Porcentagem (%)	61,8	29,5		8,1		
Trabalho						
	Não trabalho	Sem carteira assinada		Com carteira assinada		
Número	115	92		86		
Porcentagem (%)	38,9	31,2		29,2		

Fonte: Dados dos pesquisadores (2013).

A renda de maior frequência dos entrevistados foi situada na faixa entre 1 e 3 salários-mínimos (45,2%). A segunda maior frequência de faixa de renda foram os indivíduos que referiram receber até 1 salário-mínimo (36,05%). A maior parte da população possui residência própria, totalizando 61,8%, enquanto apenas 8,1% afirmam não ter residência, moram em casas cedidas ou são pessoas que moram na rua. Considerando a ocupação dos participantes, 21,96% são aposentados e 9,80% são autônomos. Essas foram as ocupações mais mencionadas, as demais tiveram grande heterogeneidade (entregador, estudante, auxiliar de manutenção, cozinheiro, entregador, auxiliar administrativo, mecânico, motoqueiro, vigilante, entre outros), pois a localidade se trata de um centro de comércio popular e está situado em uma avenida de grande fluxo da cidade.

Mediante essas informações de renda e condições de vida é possível inferir que o Programa acaba tendo prevalência de usuários com renda maior do que a estabelecida como ideal, ou seja, trabalhadores que recebem até

um salário-mínimo. A presença de um cadastro dos usuários pode ser uma forma de melhorar a focalização do Programa.

Quanto à utilização do Restaurante Popular, os usuários apresentaram as características descritas na Tabela 02. De acordo com os resultados, 58,3% dos comensais que almoçam no restaurante popular necessitam de transporte público para chegar ao local, 14% não utilizam nenhum transporte por morarem nas imediações do local, 19% utilizam outros meios como bicicleta ou moto e 8,7% utilizam carro próprio. Quando questionados sobre a frequência de dias que almoçam no restaurante, 48,3% afirmaram que vão cinco vezes por semana, ou seja, todos os dias em que o restaurante permanece aberto e atribuem ao preço o principal motivo para a frequência ao restaurante, com 45,9% de confirmação. Antes de realizarem a refeição no restaurante, 49,7% afirmaram fazer suas refeições em casa e 29,2% em lanchonetes ou restaurantes. Apenas 1,5% afirmaram não realizar a refeição.

Tabela 2. Dados sobre utilização do restaurante popular

Transporte						
	Sem transporte	Transporte Coletivo		Carro Próprio	Outro	
Número	42	175		26	57	
Porcentagem (%)	14,0	58,3		8,7	19,0	
Frequência						
	5 vezes	4 vezes	3 vezes	2 vezes	1 vez	1ª vez que frequento
Número	138	34	34	23	43	14
Porcentagem (%)	48,3	11,9	11,9	8,0	15,0	4,9
Motivação						
	Preço	Cardápio	Localização	Horário	Todas as alternativas	Outro
Número	202	90	55	13	16	64
Porcentagem (%)	45,9	20,5	12,5	2,9	3,6	14,5
Antes do Restaurante						
	Não fazia refeição	Em casa	Em lanchonetes/ restaurantes	No trabalho	Outro	
Número	5	160	94	31	32	
Porcentagem (%)	1,5	49,7	29,2	9,6	9,9	

Fonte: Dados dos pesquisadores (2013).

Considerando todos os dados apresentados, pode-se sintetizar o perfil do usuário do Restaurante Popular: indivíduo do sexo masculino, com mais de 56 anos, que frequentou a escola até o ensino médio do segundo grau, mora sozinho, com renda de 1 a 3 salários-mínimos, é aposentado, possui casa própria, utiliza transporte público, almoça cinco vezes por semana no restaurante, principalmente pelo baixo custo, e antes do restaurante realizava suas refeições em casa.

A pesquisa do IBOPE, realizada em 2005, com 600 usuários de 19 Restaurantes Populares situados em cinco capitais brasileiras (São Paulo, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Brasília), mostrou algumas semelhanças com o resultado desta pesquisa, uma vez que cerca de 70% dos usuários são do sexo masculino, 31% com mais de 51 anos de idade, 79% possuem residência fixa, 45% frequentam assiduamente, 39% frequentam 5 vezes por semana, sendo o principal motivo o preço, e 39% apresentam renda de 1 a 3 salários-mínimos (BRASIL, 2005).

Conclui-se que a política dos Restaurantes Populares possui uma boa focalização, porém passível de aperfeiçoamento. Os usuários, alvos da política, em parte podem não ter acesso até mesmo por não possuírem o valor para participarem. A necessidade de cadastro de usuários nesse tipo de ação favorece maiores possibilidades de atendimento aos objetivos propostos.

Representação que os Usuários fazem do Restaurante Popular

Quando questionados sobre a representação que fazem sobre o Restaurante Popular, os usuários apresentaram distintas opiniões. De acordo com os relatos, as respostas foram agrupadas por categorias: Auxílio, Alimentação de Qualidade e Economia financeira.

A categoria mais apresentada foi Auxílio. Segundo os participantes da pesquisa, o restaurante popular é uma ajuda voluntária para a população carente, ou que necessita de algum tipo de atenção por parte do governo. Isso pode ser observado em alguns relatos: *“Benefício para pessoas de pouca renda, não têm dinheiro para dar R\$7,00 reais no almoço”*, *“Coisa boa, uma preocupação do governo”*, *“Instituição para alimentação que salva da fome as pessoas ne-*

cessitadas”, ou ainda *“Um trabalho social que atende a parte mais pobre que não tem como se alimentar melhor”*.

Os usuários atribuem a um favor, uma ajuda, não assimilam a um direito e, principalmente, não avaliam que é um dever do Estado proporcionar vias de acesso à alimentação para a população que necessita de algum tipo de auxílio. Logo, a ideia de alimentação como direito não é percebida pelos usuários, os quais não percebem que não se trata de favor algum o fato da existência do restaurante popular, mas sim da responsabilidade do governo em sanar uma deficiência social.

Outro aspecto encontrado nas respostas dos usuários na categoria Auxílio foi a representação do Restaurante Popular como uma intervenção divina. De acordo com os relatos: *“A benção de Deus para a população”* ou, apenas, *“Uma benção”*, ou seja, a atribuição da representação do restaurante como sendo uma ação de Deus, não um dever do Estado para com a população.

As práticas da caridade, da filantropia e da benesse – ações constitutivas das diferentes expressões religiosas – tornam-se práticas de assistência aos “desamparados”, enquanto intervenção estatal não atende essas questões sociais. Essa compreensão dos usuários indica que estes em alguns casos não compreendem a origem da política, não apresentando uma distinção objetiva das ações de filantropia social e religiosa que muitas vezes se sobrepõem às iniciativas governamentais sem claras referências a direitos.

A segunda categoria identificada nos relatos dos usuários foi a de Alimentação de Qualidade. Os discursos dessa categoria sinalizam que os beneficiários confiam na qualidade da refeição servida a ponto de representar uma associação direta ao projeto. Essa confiança é atribuída à descrição, por parte deles, de uma refeição com todos os grupos alimentares (principalmente por ofertar salada) e livre de contaminantes. A categoria foi retratada nos relatos dos participantes com a utilização de palavras como saudável, segura e qualidade para expor a representação dessa categoria. *“É muito importante porque é uma comida saudável, recomendada por nutricionista e com o preço muito bom”*, e, ainda, *“Bom demais, deixa de pagar mais caro e é uma comida de qualidade”*.

Outra categoria presente foi Economia financeira. A atribuição do valor pago pela refeição em conjunto com a qualidade foi um dos aspectos apresentados, enfatizando sempre a proporção de um prato de comida, por apenas R\$ 1,00 (um real), ou seja, o preço tem um peso considerável nas motivações dos usuários para irem ao restaurante. Alguns usuários expressaram suas opiniões com apenas uma palavra como “o preço”, ou simplesmente, “Economia”, todavia alguns remeteram a outras expressões, tais como, “Bom demais, prato de comida por R\$1,00 real não tem o que reclamar”, “Uma opção barata”, ilustrando assim a representação dessa categoria.

Existe entre as categorias Qualidade da refeição e Economia financeira uma ideia associativa, representada em alguns discursos, entre o valor econômico da refeição e a qualidade desta. Somente um pequeno número dos usuários possui a informação de que a refeição custa além da quantia paga. Essa falta de conhecimento leva a um enfraquecimento do controle social da qualidade do que é servido.

Motivos que os Usuários atribuem à Existência do Restaurante Popular

Ao serem investigados os motivos que os usuários atribuem para a existência do Programa, é possível verificar aspectos relacionados à concepção destes sobre política. Nos relatos foi identificada uma polarização de argumentos, havendo incidência maior (64,72%) de respostas com aspectos de política assistencialista (categoria Assistencialismo) e uma incidência menor (3,68%), porém que vale destacar, de argumentos sob uma concepção de direitos e cidadania (categoria Obrigação do Estado). Além desses aspectos, houve uma parcela dos participantes (31,6% dos usuários) que assumiu não saber responder à pergunta, ou simplesmente associava a outras ideias que não as expressas na pergunta, ou seja, não compreendia, ou assimilava o conteúdo da questão.

A principal justificativa apresentada pelos usuários é representada pela categoria Assistencialismo. Essa avaliação tem coerência com a categoria Auxílio identificada na primeira questão, em que os usuários remetem a representação da política a uma ajuda aos mais necessitados. Falas como “Por necessidade muitas

pessoas não têm condições de almoçar”, “Para as pessoas que não têm dinheiro” e “Ajuda a mim e a muitos que moram na rua, ninguém passa fome mais...” ilustram a categoria. Ainda há relatos mais impactantes, nos quais realmente é observada a importância da existência do Programa para os usuários: “Porque sou Morador de rua (chorando)”, “Meio que existe para comer”.

Essa herança na representação desse tipo de política para os usuários é de um histórico de excessivo uso dessas ações como moeda eleitoral, fazendo uso clientelista para aumentar o populismo político dos diferentes governos. A errônea utilização de políticas de acesso a alimentos (leite, cestas básicas, refeições etc.) como meio de conquista de votos eleitorais foi uma prática extensiva desde a instituição do voto direto. A lógica que subordinou esse tipo de política acarretou um perfil despolitizado, privatizado e refilantropizado representado por essa categoria. Foram décadas de clientelismo que consolidaram nesse país uma cultura tuteladora que não favorece o protagonismo nem a emancipação dos usuários. Permanece nas políticas de combate à fome, apesar de não explícita, a concepção de práticas assistencialistas, clientelistas e patrimonialistas, apoiadas em forte apelo humanitário, sem clara referência a direitos humanos (YAZBEK, 2004).

Esse tipo de política ainda ganha mais distorções dos seus propósitos oficiais por ter como público-alvo uma parcela da população vulnerável socialmente e com baixa escolaridade. Os entrevistados atribuíram o principal motivo para a existência do programa um benefício, necessidade ou auxílio aos pobres ou pessoas de baixa renda. Justificam o Programa por possuírem apenas um salário-mínimo em falas como “Porque muita gente não ganha nenhum salário-mínimo”. A categoria ainda apresenta peculiaridades associadas aos usuários idosos em falas como “Porque o estado deve cuidar do idoso”, por apresentarem necessidades com relação a patologias adquiridas ao longo dos anos, justificam a garantia da alimentação por meio do restaurante, principalmente para os idosos.

Os usuários associam ainda a criação do benefício aos políticos, visto em falas como: “Criaram com o intuito de ajudar a população que ganha um salário-mínimo. Parece que foi ideia de Garotinho no Rio de Janeiro”. De acordo com

os relatos apresentados ainda nessa categoria, os usuários atribuem a existência a aspectos de voluntarismo do Estado em atender os que não possuem condições de se alimentar dignamente: *“Fazem porque querem (governantes), alguém quis ajudar a população carente e os moradores de rua”*.

Para Yazbek (2004), os programas de acesso a alimentos têm um caráter paliativo, pois não rompem com a ótica da emergência, sendo considerados necessários, apesar de não apresentarem nenhuma grande inovação e são passíveis de se reduzirem às condutas assistencialistas. Ações emergenciais, como os restaurantes populares, possuem um apelo assistencialista em que os beneficiários se encontram em uma condição de dependência. O pouco estímulo à emancipação social dessas ações impossibilita a passagem da assistência social para o campo do direito, da universalização dos acessos, da responsabilidade do Estado diante dos determinantes da fome (MOISES, 2008; YAZBEK, 2004).

A segunda categoria, intitulada como Obrigação do Estado, denota que parte dos usuários justifica a existência do programa como um dever do Estado para garantir uma alimentação saudável e adequada para a população. Relatos como *“Está escrito na lei, todos têm direito à alimentação, à moradia e à segurança alimentar, mas isso não é cumprido”* e *“Pois é dever do Estado, está lá na Constituição”* permitem inferir a associação do programa com o direito à alimentação. Os usuários ainda igualam o DHAA a outros direitos sociais: *“O governo deve compensar, tem que ajudar nos direitos básicos para as pessoas que não têm condições”* e, ainda, *“O estado deve ajudar com a saúde, alimentação, moradia...”*.

A baixa incidência dos discursos com foco nessa categoria, 3,68% das respostas, desperta a reflexão sobre a pequena parcela dos usuários que, de fato, veem o projeto como uma ação obrigatória do Estado. Mesmo diante de um longo histórico de construção social para que a assistência social seja considerada “dever do Estado e direito do cidadão”, essa compreensão é pouco presente entre os beneficiários dessas políticas.

Fato relevante é a associação da obrigação do Estado como uma contrapartida de impostos. A ideia de contrapartida é observada em frases

como *“Porque pagamos nossos impostos e é o mínimo que o Estado deveria oferecer a todos”, “A quantidade de imposto justifica o preço, não é mais que obrigação”* e ainda *“Porque pagamos impostos e devemos ter benefícios”*. Nesse momento, os beneficiários expressam a necessidade de contrapartidas aos seus deveres, enfatizando a exigibilidade dos direitos. A palavra exigibilidade vem do termo espanhol *exigibilidad*, cuja expressão vem sendo utilizada por diferentes organizações de Direitos Humanos da América Latina e significa a possibilidade de exigir direitos perante os órgãos públicos competentes, administrativos, políticos ou jurisdicionais para prevenir as violações a esses direitos ou repará-las, ratificando assim a obrigação do Estado para com a população (AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS, 2007).

A consciência dessa pequena parcela dos usuários se apoia na premissa de que a população paga impostos ao Estado, e este, por meio da transferência direta ou indireta de bens, recursos e outros, deve oferecer assistência à população em forma de prestação de serviços sociais como saúde, educação e assistência social.

Nessa perspectiva, podem ser constatados diversos motivos para a existência do Restaurante Popular. No entanto, apenas uma parcela pequena, menos de 4% dos entrevistados, associa ao que realmente é fidedigno, um direito da população, um dever do Estado de prover alimentação para os menos favorecidos socialmente. Vale ressaltar que, dos usuários que supõem motivos para a existência, são poucos os que reconhecem ser um direito constitucional.

Considerações Finais

A existência de políticas emergenciais de combate à fome é o centro de um grande e polarizado debate científico. De um lado, existe o apontamento da sua necessidade para que as pessoas que têm seu direito violado possam ser atendidas pelo Estado até que as políticas ditas estruturais rompam a pobreza geracional; por outro lado, situa-se o argumento de que essas ações são ineficazes, pois não agem nos determinantes da fome. O segundo posicionamento ainda argumenta que a extinção dessas ações levaria, teoricamente, os indivíduos a buscarem de forma ativa outras maneiras de superar situações de

insegurança alimentar e evitaria o uso por parte dos governos dessas iniciativas como meio de obter votos por uma associação paternalista, clientelista e assistencialista.

A existência de políticas de acesso direto a alimentos deve seguir orientações já aceitas como necessárias ao bom desempenho de programas dessa natureza, tais como: boa focalização, forte referência aos direitos humanos, comunicação com outras políticas sociais que os beneficiários participem e promoção de hábitos saudáveis.

O Programa deve cadastrar seus usuários, conhecer seu perfil socioeconômico e sua porta de entrada não pode ser um preço que inviabilize o acesso dos mais vulneráveis. No Restaurante Popular examinado, o perfil do usuário indicou divergências na faixa de renda pretendida, fato que pode sinalizar que uma demanda com características para ser atendida pelo Programa não o faz por não ter condições financeiras para acessá-lo.

A “aquisição” da sua entrada por um valor monetário também é questionada. Essa forma de acesso somente aumenta a tendência que os beneficiários têm de comparar esse restaurante com outros de administração privada e apenas enxergá-lo como uma opção mais barata. Torna-se difícil a associação com direitos, pois as demais políticas sociais são de acesso gratuito: saúde e educação, por exemplo.

O fortalecimento da oferta do Programa como um direito deve ser enfatizado. As falas do estudo indicam uma distorção, fruto de anos de condutas inapropriadas nesse tipo de ação, da real intencionalidade desses programas. Os usuários concebem a política como uma atitude voluntária e caridosa de quem implementa. Em vez de pregar a emancipação social através do exercício de um direito e fortalecimento do controle social da ação, o que se percebe é uma cultura de troca de “favores” e usuários reféns de uma assistência que deveria ser dada gratuitamente.

Outro ponto a ser aprimorado é a integração com outras políticas sociais, evitando a sobreposição de usuários sem haver sinergia nas ações. Estabelecer principalmente relação com políticas estruturantes (programas de transferência de renda e acesso a emprego) fortalece a ideia de que as políticas emergenciais são para fins imediatos de assegurar os direitos, mas que ações

sobre os determinantes da fome estão sendo realizadas em paralelo.

As falas dos usuários permitiram também identificar o quanto eles interpretam a oferta de alimentos como estímulo a hábitos saudáveis, pois acreditam que esta foi planejada por profissional capacitado. Cabe às entidades executoras avaliar suas ações também no que diz respeito ao cardápio ofertado, uma vez que este transmite simbolicamente um discurso de promoção de saúde.

Conclui-se, através deste estudo, que a população atribui a existência do Restaurante Popular a uma forma de auxílio, assistência e ajuda, ou seja, um caráter assistencialista proveniente do governo. Poucos associam o Programa a um direito à alimentação que parte da população não tem acesso. A garantia dos DHs e, conseqüentemente, do DHAA é essencial para o bem-estar da população. O conhecimento referente a esses direitos também está disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, sendo a negação desse conhecimento também uma usurpação de direitos.

Por fim, é destacada a importância de fortalecer as formas de comunicar as ações de SAN como um direito. O conhecimento por parte da população desse direito fará com que essas ações tenham outra identidade e, enfim, cumpram seus objetivos, quais sejam, de sanar as deficiências de alimentação e de garantir o direito a uma vida digna, sem restrições.

Referências

AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS. **As Diretrizes Voluntárias foram aprovadas pelo Conselho da FAO em dezembro de 2007**. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/Diretrizes.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Rev. Saúde e Sociedade**. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 12-20, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Secretaria v. 5. p. 90-96. Brasília: 2005.

_____. Minuta Consulta Pública. **II Relatório Brasileiro Sobre o Cumprimento do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Setembro de 2006.

_____. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**: Relatório Nacional de Acompanhamento. Coordenação: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2007a.

_____. Presidência da República. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: IPEA, 2010b.

_____. **Relatório Final - Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Ministério do desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília, 2010a.

_____. **Restaurantes Populares Roteiro de Implantação**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2007b.

CASEMIRO, J. P.; VALLA, V. V.; GUIMARÃES, M. B. Direito humano à alimentação adequada: um olhar urbano. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, 2010, p. 2085-2093.

DUARTE, T. N. **Manual de direitos humanos**. 2. ed. Belo Horizonte: Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2008.

FALEIROS, V. P. Fome, pobreza e exclusão social: desafios para o governo e a sociedade. **Ser Social**, Brasília, n. 13, p. 109-29, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/amostra/>>. Acesso em: 01 maio 2013.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. New York: Longman, 2003.

LEÃO, M.; RANCINE, E. O Direito Humano à Alimentação Adequada. In: TADDEI, J. A. *et al.* (Org.). **Nutrição em Saúde Pública**. Rio de Janeiro: Rubio, 2011.p.471-488.

MARIN-LEON, L. *et al.* A percepção de insegurança alimentar em famílias com idosos em Campinas, São Paulo, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 5, out. 2005.

MOISÉS, J. A. Cultura Política, Instituições e Democracia: Lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, 2008.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Envelhecimento ativo**: uma política de saúde. Tradução Suzana Gontijo. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2005. Disponível em: <http://www.prosaude.org/publicacoes/diversos/envelhecimento_ativo.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2013.

RIO GRANDE DO NORTE. Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Secretaria de Trabalho, da Habitação e da Assistência Social-SETHAS. **Restaurantes Populares**. Disponível em: <<http://www.sethas.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/sethas/instituicao/gerados/programas.asp>>. Acesso em: 13 mai. 2013.

TADDEI, J. A. *et al.* **Nutrição em Saúde Pública**. Rio de Janeiro: Rubio, 2011.

TAKAGI, M.; BELIK, W. A Implantação da Política Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: entre a caridade e os gastos sociais. Quito. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 7. **Anais...** 2006.

VALENTE, F. L. S. **Direito Humano à Alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

YAZBEK, M. C. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 2, n. 18, 2004, p.104-112.