



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**MÁRCIA MARIA DE MEDEIROS DUTRA**

**FOME DE CIDADANIA E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO:  
A PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS DO RESTAURANTE  
POPULAR MESA DO POVO EM FORTALEZA-CE**

**FORTALEZA  
2007**

MÁRCIA MARIA DE MEDEIROS DUTRA

FOME DE CIDADANIA E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO:  
A PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS DO RESTAURANTE  
POPULAR MESA DO POVO EM FORTALEZA-CE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Área de Concentração: Ciências Sociais.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra.Elza Maria Franco Braga.

Fortaleza  
2007

D976f

Dutra, Márcia Maria de Medeiros.

Fome de cidadania e o direito à alimentação [manuscrito] : a percepção dos usuários do Restaurante Popular Mesa do Povo em Fortaleza-CE / por Márcia Maria de Medeiros Dutra. – 2007.

127 f. : il. ; 31 cm.

Cópia de computador (printout(s)).

Dissertação(Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza(CE),09/10/2007.

Orientação: Profª. Drª. Elza Maria Franco Braga.

Inclui bibliografia.

1-POLÍTICA ALIMENTAR – FORTALEZA(CE).2-ASSISTÊNCIA ALIMENTAR – FORTALEZA(CE).  
3-DIREITOS HUMANOS – FORTALEZA(CE).4-CIDADANIA – FORTALEZA(CE).5-  
RESTAURANTES – FORTALEZA(CE).6-NECESSIDADES BÁSICAS – FORTALEZA(CE).I-Braga,Elza  
Maria Franco, orientador. II- Universidade Federal do Ceará. Curso de Mestrado Profissional em Avaliação  
de Políticas Públicas. III- Título.

CDD(21ª ed.) 363.856098131

10/08

MÁRCIA MARIA DE MEDEIROS DUTRA

FOME DE CIDADANIA E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO:  
A PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS DO RESTAURANTE  
POPULAR MESA DO POVO EM FORTALEZA-CE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de mestre. Área de Concentração: Ciências Sociais.

Aprovada em 09/10/2007

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Elza Maria Franco Braga  
Universidade Federal do Ceará  
Orientador

---

Prof.<sup>a</sup> Dra Helena Selma Azevedo  
Universidade Federal do Ceará  
Titular

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria do Socorro Ferreira Osterne  
Universidade Estadual do Ceará  
Titular

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Lea Carvalho Rodrigues  
Universidade Federal do Ceará  
Suplente

Ao Pedro Viot, à Lana e ao Diego,  
com quem exercito a partilha da vida e do amor  
E aos meus pais.

Dedico

## AGRADECIMENTOS

À Prof.<sup>a</sup> Lea Rodrigues, pela acolhida, pelas palavras decisivas no momento certo e por acreditar que esse sonho seria possível.

À Prof.<sup>a</sup> Elza Braga, referência na luta pela segurança alimentar no Ceará, pela oportunidade de convivência e aprendizagem em meio a tantos conflitos, por ter me ajudado a refletir e enxergar o que não estava exposto, a ouvir o dito e o não dito e ler as entrelinhas. Pelas sugestões e participação nas bancas de qualificação e de defesa.

À Prof.<sup>a</sup> Helena Selma Azevedo, pela confiança, solidariedade, a leitura atenta e as observações pertinentes e pela participação nas bancas de qualificação e defesa.

Ao Pedro Viot, à Lana e ao Diego, pela solidariedade, amor e paciência, sem o que não teria sido possível vencer esse desafio. Pela compreensão do tempo roubado e da rotina transgredida.

À Prof.<sup>a</sup> Nazaré, pela participação na banca de qualificação.

À Denise e Jaqueline Cruz, profissionais competentes e dedicados, que em diferentes momentos gerenciaram o Restaurante Popular Mesa do Povo em Parangaba, à Joselha Moreira e ao Jairo Júnior, pela solidariedade e colaboração nas etapas de coleta de dados.

À Arlete Rebouças, pelo exemplo de determinação e imensurável incentivo nessa reta inal.

Ao Ednart, pela compreensão e apoio concreto no momento decisivo de superação desse desafio e pela colaboração no trato das questões estatísticas.

À Dorothea Viot, pela dedicada e delicada tarefa de revisão e formatação deste trabalho.

Aos professores, pela sensibilidade em perceber os limites e possibilidades dos alunos, construídos na conflituosa relação entre as demandas impostas pelo exercício profissional e o acadêmico.

Aos colegas do curso, pelas experiências trocadas, aprendizagem e convivência.

Aos meus pais, pelo estímulo e confiança em minha possibilidade de vencer e pela compreensão durante as ausências necessárias.

Ao Marcelo Dutra que, mesmo distante, soube estar presente. Pela confiança, solidariedade e ajuda na organização dos dados.

À Marília Sá, pelo carinho e presteza na produção do resumo em inglês.

Aos que freqüentam o restaurante e mais especialmente àqueles que participaram do grupo focal e responderam aos questionários pelo tempo dedicado e pelos momentos de aprendizagem e crescimento.

À Marta, Secretária do MAPP, pela atenção.

## **COMIDA**

*Arnaldo Antunes, Marcelo Fromer e Sérgio Britto*

*A gente não quer só dinheiro,  
A gente quer dinheiro e felicidade.  
A gente não quer só dinheiro,  
A gente quer inteiro e não pela metade.*

*A gente não quer só comida,  
A gente quer comida, diversão e arte.  
A gente não quer só comida,  
A gente quer saída para qualquer parte.*

*A gente não quer só comida,  
A gente quer bebida, diversão, balé.  
A gente não quer só comida,  
A gente quer a vida como a vida quer.  
Você tem fome de quê?*

## RESUMO

A erradicação da fome e a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional - SAN são temas centrais da agenda política nacional na atualidade e alcançar esse nível de prioridade é resultado de uma longa caminhada. A experiência brasileira vem avançando a passos largos e se consolidando na perspectiva de construção de uma política pública intersetorial de SAN e da inserção da abordagem de Direitos Humanos a uma Alimentação Adequada - DHAA nas demais políticas setoriais. Iniciativas, com diferentes características, vêm sendo implementadas, dentre elas o Programa Restaurantes Populares, cujo objetivo é ampliar o acesso das populações vulneráveis a uma alimentação adequada. Apesar dos avanços, a população ainda está longe de ver cumprido o seu direito à alimentação e neste sentido a abordagem dos direitos pode colaborar na melhoria do desempenho do Estado, tanto na implantação como no aperfeiçoamento das ações de SAN. Nessa linha de raciocínio, esta investigação se propõe a compreender as percepções dos usuários do Restaurante Popular Mesa do Povo em Fortaleza, sobre o próprio restaurante, sobre direitos sociais, cidadania e alimentação como direito. Nesse recorte, pretende-se entender em que medida os conteúdos dos debates sobre SAN e o direito humano à alimentação adequada, deflagrados ao longo das últimas décadas, estão sendo apropriados pelo público de uma ação de segurança alimentar. Nessa trajetória, foi configurado o perfil dos usuários e recuperados os processos sócio-históricos de construção da cidadania e da SAN. Os procedimentos metodológicos adotados incluíram pesquisa bibliográfica, documental e de campo, numa abordagem qualitativa, utilizando-se nessa última, a discussão em grupo focal. Os achados da pesquisa deixam claro a magnitude do fosso entre a situação real e a legal e sinalizam para a necessidade de promover uma educação para a cidadania e criar condições para o empoderamento da população sobre as questões de SAN e sobre o DHAA e conseqüentemente, para o desenvolvimento de uma cidadania ativa em que a sociedade se mobilize e possa cobrar o cumprimento do direito à alimentação adequada.

**Palavras Chaves:** Política Alimentar, Assistência Alimentar, Direitos Humanos, Cidadania, Restaurantes, Necessidades Básicas



## ABSTRACT

The eradication of hunger and the promotion of Food and Nutritional Security (SAN) are central themes from national policy agenda at present time and in order to achieve this level of priority is a result of a long errand. The Brazilian experience has advanced by strides and has been consolidating on a perspective of building from SAN's public intersectorial policy and from insertion of Human rights' approach to an adequate food (DHAA) on the other sectorial policies. Many enterprises are been implemented with different focuses, including the Popular Restaurants' plan, which its objective is to amplify the access from the vulnerable populations to an adequate food. In spite of the improvements, the population is far from getting their right to food accomplished. The rights' approach can help with the improvement of the State's performance, since its introduction until SAN's actions improvement. Therefore, this investigation proposes to understand the perceptions of "Mesa do Povo" popular restaurant users, located in Fortaleza, in relation to their rights, on a general perspective about citizenship and food as a right. In that clipping, it pretends to understand what measurement the contents from the discussions about SAN's issues and the food rights, broken out over the last decades, are being appropriated by the public from an act of food security. In that trajectory it was configured the users' profile and recovered the social-historical process of citizenship and the SAN's construction. The adopted methodology included bibliographic, documentary and field research, using a qualitative approach through the discussion in focal groups. The findings from this research let clear the magnitude of the gap between the real and the legal situation. It shows the emergency of promoting an education for citizenship and brings up conditions for the population's empowerment about SAN and DHAA's issues and, consequently, for the development of an active citizenship in which the community can mobilize itself and claim to have the right to an adequate food.

**Key words:** Alimentary Policy, Alimentary Assistance, Human rights, Citizenship, Restaurants, Basic necessities

## LISTA DE FIGURAS

1	Principais programas com ações integrantes do Fome Zero e Ministérios .....	43
2	Usuário do Restaurante Popular Mesa do Povo – Parangaba por faixa etária, sexo e horário – Fortaleza – 2006 .....	66
3	Contagem de usuários do Restaurante Popular Mesa do Povo por faixa etária, sexo e faixa de horário – Fortaleza – 2006 .....	66
4	Usuários do Restaurante Mesa do Povo, Parangaba, por faixa etária e sexo - Fortaleza – 2006 ..	69
5	Usuários do Restaurante Popular Mesa do Povo – Parangaba, por motivo de frequência – Fortaleza – 2006 .....	73

## LISTA DE TABELAS

1	Levantamento de freqüência dos usuários do restaurante por horário de funcionamento, faixa etária e sexo – Fortaleza – 2006 .....	65
2	Usuários do restaurante Mesa do Povo, Parangaba, por faixa etária e sexo - Fortaleza -2006 .....	67
3	Usuários do Restaurante Popular Mesa do Povo – Parangaba, de acordo com a renda – Fortaleza – 2006 .....	70
4	Usuários do Restaurante Popular Mesa do Povo – Parangaba, segundo a situação de trabalho – Fortaleza – 2006 .....	71
5	Usuários do Restaurante Popular Mesa do Povo – Parangaba, por nível de escolaridade .....	71
6	Usuários do Restaurante Popular Mesa do Povo – Parangaba, segundo freqüência – Fortaleza – 2006 .....	72
7	Usuários do Restaurante Popular Mesa do Povo – Parangaba, segundo o meio de comunicação que utiliza - 2006.....	75
8	Participantes do Grupo Focal de acordo com idade, sexo, escolaridade, situação de trabalho e renda e freqüência ao restaurante – Restaurante Popular Mesa do Povo – Fortaleza - 2006	91

## LISTA DE SIGLAS

CMA – Cúpula Mundial de Alimentação  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
CONSEA/CE – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará  
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada  
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FIEC – Federação das Indústrias do Estado do Ceará  
FZ – Fome Zero  
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará  
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MESA – Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador  
PBF – Programa Bolsa Família  
PCA – Programa Cartão Alimentação  
PFZ – Programa Fome Zero  
PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
PMF – Prefeitura Municipal de Fortaleza  
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio  
PRONAF – Programa Nacional de Agricultura Familiar  
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional  
SAS – Secretaria da Ação Social  
SER IV – Secretaria Executiva Regional IV  
SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SESI – Serviço Social da Indústria  
SISAN – Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional  
STDS – Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social  
UAN – Unidade de Alimentação e Nutrição

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2</b>	<b>O RESTAURANTE POPULAR MESA DO POVO EM FORTALEZA E SUA RELAÇÃO COM A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - SAN</b> .....	22
<b>2.1</b>	<b>O Restaurante Popular Mesa do Povo em Fortaleza: história, características e dinâmica de funcionamento</b> .....	22
<b>2.2</b>	<b>O cenário da pesquisa</b> .....	27
2.2.1	Um olhar na cidade .....	27
2.2.2	O bairro e o restaurante .....	28
<b>2.3</b>	<b>O Programa Restaurantes Populares no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional</b> .....	29
2.3.1	O panorama internacional de SAN .....	31
2.3.2	A trajetória brasileira rumo à Segurança Alimentar e Nutricional: a evolução do conceito e as perspectivas para uma política de SAN no Brasil .....	38
2.3.3	O Fome Zero: o desafio de integrar políticas e ações para combater a pobreza e promover a SAN .....	50
2.3.4	O Restaurante Popular: construindo identidade como ação estratégica de SAN ....	55
<b>3</b>	<b>O DIREITO À ALIMENTAÇÃO COMO PRATO DO DIA</b> .....	61
<b>3.1</b>	<b>A cidadania como chave analítica para pensar a segurança alimentar na perspectiva do direito</b> .....	61
3.1.1	Conhecendo o passado para entender o presente .....	62
3.1.2	Os caminhos da cidadania brasileira .....	64
3.1.3	A experiência brasileira no campo do DHAA .....	72
<b>4</b>	<b>A INVESTIGAÇÃO EM MOVIMENTO: ENCONTRO COM OS SUJEITOS</b> .....	78
<b>4.1</b>	<b>Aproximando-se dos sujeitos da pesquisa: quem frequenta o restaurante</b> .....	78
4.1.1	Acertando o passo .....	78
4.1.2	Construindo o perfil dos sujeitos .....	79
4.1.2.1	Revelando a idade e sexo dos usuários do restaurante .....	82
4.1.2.2	Um olhar sobre as condições de renda do público do restaurante .....	84
4.1.2.3	Desvendando a situação de trabalho do público do restaurante em Parangaba .....	85

4.1.2.4	Conhecendo a escolaridade dos que freqüentam o restaurante .....	86
4.1.2.5	Identificando a freqüência e descortinando os motivos que levam os usuários ao restaurante .....	87
4.1.2.6	Os meios de comunicação como canal de acesso à educação alimentar .....	89
<b>4.2</b>	<b>Percepções dos usuários sobre a alimentação como direito: cidadãos ou beneficiários?</b> .....	<b>90</b>
4.2.1	O que os usuários pensam sobre o restaurante .....	79
4.2.1.1	Restaurante como boa ação do Governo .....	79
4.2.1.2	A dimensão econômica explicando a importância do restaurante .....	82
4.2.1.3	O restaurante como espaço de sociabilidade .....	84
4.2.2	Percepções sobre direitos e cidadania .....	86
4.2.2.1	Direito vinculado ao trabalho .....	86
4.2.2.2	Direito identificado como saúde e educação .....	86
4.2.2.3	Direito entendido como privilégio .....	87
4.2.2.4	Direito como peça de ficção .....	89
4.2.2.5	Direito associado ao conhecimento .....	90
4.2.3	Percepções sobre o direito à alimentação .....	90
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>95</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>101</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA</b> .....	<b>124</b>
	<b>APENDICE A- Roteiro de Trabalho com o Grupo Focal</b> .....	<b>126</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar e Nutricional – SAN constitui-se um dos maiores desafios da atualidade, configurando-se como um dos temas estratégicos para o desenvolvimento social, econômico e ambiental das nações em todo o mundo. Emergiu nos tempos pós-Primeira Guerra com motivações relacionadas à segurança dos povos das nações em conflito e, desde então, vem alargando o seu conceito de modo que hoje incorpora elementos que envolvem a produção, acesso, segurança e qualidade do alimento, balanceamento da dieta, cultura, informação e sustentabilidade. O interesse pelo tema é recorrente por parte das agências internacionais e governos nacionais compreendendo-se sua relevância e abrangência na redução das desigualdades e iniquidades em que vivem imersas as populações dos países, em especial aqueles desafiados pela pobreza como o Brasil.

Não é um tema novo e nas últimas décadas esteve presente na pauta das conferências e cúpulas mundiais das grandes organizações internacionais ligadas à ONU que têm como mandato promover o respeito universal dos direitos humanos e a melhoria dos padrões de vida. Como direito humano,

a segurança alimentar e nutricional trata como uma sociedade organizada, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, pode e deve garantir o direito à alimentação. Assim, o direito à alimentação é um direito de cidadania. (VALENTE, 2002, p.110).

O Brasil tem participado e colaborado ativamente nas discussões internacionais sobre a temática da segurança alimentar e nutricional e vem construindo a sua história, seu conceito, suas estratégias em meio a muitos conflitos de interesses e jogos de poder. No entanto, entre avanços e retrocessos, o saldo é positivo, sendo possível demarcar várias conquistas protagonizadas em grande parte pela sociedade civil que, tomando as rédeas das discussões, conseguiu colocar em evidência, mesmo em períodos mais sombrios, a importância de incluir a segurança alimentar e nutricional como objetivo estratégico do Estado.

Signatário do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC e de outros acordos internacionais, inclusive as Diretrizes Voluntárias, o Brasil tem a obrigação de, progressivamente, adotar medidas para a realização do direito humano à alimentação adequada e, nesses termos, garantir que todos estejam livres da fome. Apesar da existência da responsabilidade legal, somente nos últimos anos esse compromisso passou

efetivamente a ser considerado como uma estratégia nacional, representando hoje o maior desafio a ser enfrentado pelo Governo e pela sociedade.

Em 2003, foi lançado o Fome Zero, uma estratégia brasileira para enfrentamento da fome e da pobreza, e com ele pôs-se em operação um complexo arranjo institucional agregando antigos e novos programas, projetos e ações, os quais passaram a incorporar em seus objetivos estratégicos a segurança alimentar

Um grande esforço nacional vem sendo empreendido desde então, inspirado no que já havia sido construído sobre o tema e nas novas propostas que se apresentavam de modo que a experiência brasileira demarcada por uma grande mobilização da sociedade e, atualmente, com respaldo político-institucional avança em meio aos conflitos inerentes às contradições de um país que nunca enfrentou a pobreza no horizonte da cidadania, marco em que se coloca a segurança alimentar e nutricional, e em que a exclusão se dá, como diz Vera Telles (2001, p.147), no modo mesmo como a lei foi formulada e nos modos como tipifica situações e prescreve as condições de acesso a direitos que em princípio a lei deveria assegurar.

De fato, a forma como a cidadania se inscreveu no território brasileiro e sua persistente incompletude responde em grande parte pela extrema desigualdade e pobreza da população, ao lado do clientelismo e do autoritarismo social que impregnaram e ainda prevalecem nas relações Estado-sociedade no Brasil. Se antes do Imperialismo neoliberal já era difícil superar as dificuldades no campo da cidadania brasileira, depois dele o ambiente se tornou mais hostil, porém, apesar disso, o centro do poder não conseguiu desmobilizar e desmantelar por completo a importante experiência dos movimentos sociais que protagonizaram a resistência e conseguiram assegurar importantes conquistas na esfera dos direitos sociais, muito embora nem os civis nem os políticos até hoje, estejam plenamente satisfeitos.

A cidadania e a Segurança Alimentar e Nutricional se apresentavam, então, como dois lados de um mesmo problema, sem que um pudesse existir sem o outro, passando a figurar como nossa grande área de interesse.

Nesse cenário, em que a Segurança Alimentar e Nutricional chegava ao centro das decisões e as organizações da sociedade civil retomavam com vigor a discussão parcialmente interrompida na década de 90, fomos construindo o nosso objeto de estudo inserido na temática da segurança alimentar e nutricional, um delicado e instigante desafio que foi sendo delineado no exercício da nossa prática profissional na Secretaria da Ação Social, integrando a equipe do Fome Zero do Estado, onde tivemos a oportunidade de participar da implantação



e funcionamento do programa. Essa experiência, realizada na interseção entre o campo profissional e a academia, se por um lado abria um universo de possibilidades na construção do conhecimento por outro nos interpelava com os limites próprios da estreita proximidade dessa mesma realidade, exigindo um extraordinário esforço de distanciamento crítico do objeto a ser estudado e de transformar, como diz Gondim (1999, p.28) citando Da Matta, “o que é familiar em exótico” e “o que é exótico em familiar”. É o exercício do que Bourdieu define como o “pensar relacional”. Para ele, nenhum fenômeno é isolado. É preciso encontrar o conjunto de relações que lhe dão sentido (BOURDIER, 1989).

No Ceará, entre 2002 e 2004, foram implantados dois restaurantes populares, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará – CONSEA/CE e realizada a II Conferência Estadual de SAN, ações com as quais nos envolvemos e, a partir de então, nos integramos às arenas de debates sobre a temática que se estabelecia no plano local e nacional participando dos esforços pela implantação da SAN no Estado. Porém, para além da efervescência e riqueza do processo, nos chamava atenção a participação ainda insipiente da população, a qual se inseria no debate apenas através das organizações não-governamentais com assento no CONSEA/CE. Em 2004, com o fechamento do primeiro restaurante em Fortaleza, surpreendeu-nos o fato da sociedade não se mobilizar frente à decisão do Governo, salvo por algumas poucas e isoladas manifestações nos jornais, apesar da excelente repercussão e da avaliação positiva que era feita em relação aos serviços ali prestados, o que nos levou a uma profunda reflexão sobre o sentido das nossas discussões se a sociedade não se apropriasse dos seus conteúdos. A alimentação é um direito e como tal, naquela situação deveria ter sido veementemente reivindicado.

A partir dessa inquietação, tornou-se transparente o desejo de investigar se o conteúdo desse debate sobre SAN, especialmente no que diz respeito à noção do direito à alimentação, extrapolava os ambientes das institucionais públicas, das universidades, das organizações não-governamentais, dos conselhos, onde ele freqüentemente era realizado para a esfera da sociedade, da pessoa comum. Interessava-nos, particularmente, compreender se a noção do direito à alimentação e conseqüentemente, sua exigibilidade<sup>1</sup> era percebida pelo público de uma ação de SAN em Fortaleza. Essa questão se manteve viva durante todo o processo, instigando a nossa curiosidade e provocando reflexões sobre a importância de

---

<sup>1</sup> Exigibilidade “é a possibilidade de se reivindicar o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos. O conceito de exigibilidade também abrange o direito de se exigir que em casos de ameaça ou violações de direitos, os poderes públicos adotem, em tempo oportuno, as medidas necessárias para garantir o exercício de Direitos”.(VALENTE, 2007.p1)

espaços públicos como o restaurante popular e seu potencial para contribuir na promoção e na proteção dos direitos humanos, em especial o da alimentação adequada e, em consequência, de uma nova cidadania que se anuncia.

Nessa perspectiva, a investigação foi orientada pelos seguintes objetivos:

- 1) compreender a percepção que os usuários têm sobre o restaurante, sobre direitos, cidadania e acerca da alimentação como direito;
- 2) configurar o perfil dos usuários do restaurante;
- 3) recuperar os processos históricos de construção dos conceitos de SAN e da cidadania brasileira

A escolha do Restaurante Popular de Parangaba como campo empírico atende, portanto ao objetivo pretendido e se constitui uma oportunidade de contribuir para a melhoria de uma intervenção pública em desenvolvimento na área da SAN.

### **Aspectos Metodológicos**

O caminho trilhado no universo desta pesquisa, assim como o seu delineamento, resultaram de um longo pensar e de um exercício de reflexão sobre as idéias de diferentes pensadores na busca de construir um arcabouço teórico que fundamentasse a prática na pesquisa social, entendendo a teoria como um meio, assim como a defende Morin (1996, p.335), uma “possibilidade de tratar um problema” e um instrumento de reflexão e análise que possibilitasse desvendar a realidade.

Esse percurso, realizado na perspectiva de colocar luz à questão fundamental deste trabalho, de conhecer o significado do restaurante e a percepção dos sujeitos da sua ação sobre a alimentação como direito, encontrou na pesquisa qualitativa o caminho possível de investigação, numa inspiração em Minayo (1996), para quem essa é uma alternativa capaz de incorporar a questão do significado e da intencionalidade inerentes aos atos, às relações e às estruturas sociais. Em defesa da pesquisa qualitativa e reforçando a decisão da pesquisadora, Baptista (1999, p.36) argumenta que nessa abordagem o conhecimento se funda na própria ação que “se dá num *continuum* com associações, dissociações, construções nas próprias interpretações, procurando compreender a causalidade, a realidade e o mundo”.

A pesquisa social há muito vem ultrapassando as idéias positivistas de supervalorização dos aspectos quantitativos. Diversos teóricos como Minayo (1996), Baptista (1999), Bauer e Gaskell (2002) defendem o caráter complementar entre as duas metodologias, pensamento aceito pela pesquisadora, que entende não haver dicotomia entre elas e que,

portanto, a quantitativa não deve ser descartada na pesquisa social. Baptista (1999) reforça essa idéia esclarecendo que a abordagem quantitativa serve de fundamento ao conhecimento produzido pela pesquisa qualitativa. Nessa linha, esta pesquisa, apesar do seu caráter eminentemente qualitativo, lançou mão da técnica de pesquisa quantitativa, na perspectiva de coletar dados para a construção do perfil dos sujeitos, bem como da pesquisa qualitativa, quando realizou a discussão grupal com o objetivo de compreender o significado do restaurante e a percepção das pessoas que o freqüentam no que se refere à direitos, à cidadania e à alimentação como direito, de modo que a análise dos dados é realizada levando-se em consideração os resultados dos dois momentos.

Do ponto de vista do arcabouço teórico conceitual, é a dialética que ilumina os passos deste estudo, corrente de pensamento defendida por Minayo (1996), como fundante da pesquisa social. A autora afirma sua superioridade por entender que a dialética se propõe a trabalhar com a complexidade, com as especificidades e com as diferenciações que os problemas e/ou objetos sociais apresentam e reforça sua argumentação com as idéias de Demo

[...] a metodologia dialética é específica das ciências sociais porque é mais fecunda para analisar os fenômenos históricos. Baseia sua opinião na observação da realidade social e na adequação a ela da visão dialética, que privilegia a contradição e o conflito predominando sobre a harmonia e o consenso; o fenômeno da transição e da mudança, do vir a ser sobre a estabilidade; o movimento histórico; a totalidade e a unidade dos contrários. (DEMO, 1985 *apud* MINAYO, 1996, p.86).

A dialética possibilita “apreender os acontecimentos, as relações e cada momento, como etapa de um processo, como parte de um todo”, cabendo nessa lógica os conflitos e as contradições como elementos permanentes para a compreensão da realidade. É uma abordagem que compreende para transformar porque desafia e é desafiada pela prática e, ao invés de concluir sobre questões, abre o dialogo, interroga, instiga.

A investigação teve início com uma pesquisa bibliográfica, num movimento de busca de compreensão do objeto a ser investigado. Nesse sentido, buscou-se conhecer as idéias construídas sobre as metodologias do trabalho social assim como aquelas referentes aos temas e categorias de interesse da investigação como, segurança alimentar, cidadania, fome, políticas sociais e pobreza, visitando e revisitando autores, e pesquisando outros estudos realizados sobre essas diferentes temáticas.

A caminhada possibilitou uma aproximação fecunda não apenas com o quadro teórico mas com registros da prática, num esforço hermenêutico de interpretação, partindo da

compreensão que o conhecimento se faz a partir de outros conhecimentos sobre os quais se exercita a apreensão, a crítica e a dúvida (MINAYO, 1996).

O passo seguinte, e em alguns casos realizado simultaneamente ao primeiro, refere-se à pesquisa documental, quando se buscou conhecer elementos da realidade a ser estudada a partir de documentos oficiais (projeto, relatórios, manuais, censos, etc.) que possibilitassem construir um quadro referencial do campo de estudo, de fundamental importância para a análise e interpretação dos dados.

O terceiro movimento da pesquisa, não apartado dos anteriores, diz respeito ao trabalho de campo realizado em duas etapas distintas e complementares, porém essenciais para o objetivo da pesquisa e para propiciar a aproximação entre os sujeitos.

As duas etapas de campo foram realizadas no Restaurante Popular Mesa do Povo, localizado no bairro de Parangaba, em Fortaleza. Na primeira etapa, foi aplicado um questionário objetivando traçar o perfil das pessoas que freqüentam o restaurante e, a partir dele, colher elementos do contexto sócio histórico, fundamentais ao processo de interpretação dos resultados finais. Na segunda, o trabalho foi realizado a partir de discussão em grupo, ou grupo focal, técnica utilizada em pesquisas qualitativas e adequada para situações em que há interesse não apenas em captar a opinião dos sujeitos, mas favorecer o debate e, dessa forma, apreender em maior profundidade a percepção dos participantes sobre uma dada realidade.

O grupo, formado por doze pessoas, não foi composto conforme os critérios planejados. Inicialmente, a seleção dos participantes deveria seguir a mesma distribuição quantitativa encontrada no perfil, de acordo com as variáveis de idade, sexo, escolaridade e situação de trabalho. No entanto a estratégia não produziu os resultados desejados, considerando a dificuldade de reunir num mesmo espaço e voluntariamente, pessoas com características e disponibilidade de tempo tão diferenciados. No final o grupo<sup>2</sup> contou com cinco mulheres e sete homens, quando a proposta original correspondia a nove homens e três mulheres. Desse total, seis eram aposentados, quatro estavam trabalhando e dois eram desempregados. Quanto a escolaridade dois eram analfabetos, oito tinham o ensino fundamental, quatro tinham o ensino médio (completos ou não) e nenhum com curso superior.

A pesquisadora foi responsável pela facilitação do grupo, seguindo um roteiro previamente elaborado, conforme as orientações técnicas que regem a atividade

---

<sup>2</sup> ver tabela 8-Participantes do Grupo Focal, Cap. 4.2, p.91

O tratamento dos dados qualitativos foi referenciado na hermenêutica dialética, considerada por Minayo (1996, p.218) “um caminho do pensamento” e não uma técnica de tratamento ou uma tecnologia de interpretação de textos, como o são a análise do discurso e a análise de conteúdo. Para a autora, a hermenêutica busca a compreensão simbólica de uma realidade a ser penetrada, ou ainda citando Gadamer (1987) “é a busca de compreensão de sentido que se dá na comunicação entre os seres humanos” (MINAYO, 1996, p.220). A dialética, por sua vez, se propõe a captar o movimento, as contradições e os condicionamentos históricos. A união dessas duas abordagens leva a que o intérprete busque entender o texto, a fala e o depoimento como resultado de um processo social e, ainda seguindo o pensamento da autora, podendo dar conta de uma aproximação da realidade.

O trabalho está organizado em três capítulos. No primeiro, o Restaurante Popular Mesa do Povo em Fortaleza e a sua relação com a segurança alimentar e nutricional objetiva-se resgatar a história da implantação dos restaurantes populares em Fortaleza, apresenta-se as características e a dinâmica de funcionamento da unidade de Parangaba, campo do exercício empírico, onde as experiências de conhecimento se realizaram na aproximação com os sujeitos e onde a teoria e a prática se encontraram. Ao mesmo tempo, a trajetória da segurança alimentar e nutricional é recuperada nos contextos internacional e nacional, percorrendo-se a trilha aberta ao longo dos anos pelas diferentes instâncias e espaços institucionais públicos e não públicos, por organismos internacionais e pelos movimentos sociais, trazendo à tona a evolução do conceito e seus significados, construídos na dinâmica de diferentes contextos históricos e sociais na medida em que a construção de tal conceito permeia e insere-se na orientação de intervenções públicas (políticas, programas e projetos) relativas à questão alimentar, inclusive os restaurantes populares.

Neste sentido, essa seção traz ainda a história da formação dos restaurantes e os elos identitários entre essas experiências e a segurança alimentar e nutricional, analisando os significados do comer fora no contexto da evolução da sociedade, e apresenta o Fome Zero, estratégia brasileira mais emblemática no combate à fome e à pobreza, ancorada nos princípios da segurança alimentar e nutricional e no entendimento desta como vetor de desenvolvimento nacional.

O segundo capítulo – O direito à alimentação como prato do dia: segurança alimentar e nutricional na perspectiva do direito – apresenta a chave analítica por onde os fios dessa investigação deverão ser tecidos, levando-se em conta que é no campo dos direitos, em articulação com a segurança alimentar e nutricional, onde foram lançadas as dúvidas cruciais que originaram este trabalho. O texto que abre esta seção resgata a construção dos conceitos e

os entendimentos sobre essas duas categorias analíticas, num mergulho na História e nas idéias de pensados sobre a temática ao longo do tempo e abre alas para a trajetória da construção da cidadania no Brasil, permeada por conflitos e contradições, numa tentativa de demarcar um terreno que pavimenta a realidade de pobreza em que vive a maior parte da população brasileira. O direito à alimentação perpassa a reflexão no universo dessas construções teóricas, e se apresenta plasmado nos referenciais históricos e sociais, no entendimento das diferentes dimensões dos direitos humanos, e na compreensão de que a sua negação obsta a superação da fome, da exclusão social e econômica e a construção de um paradigma de desenvolvimento que tenha no seu centro a qualidade da vida humana.

No terceiro capítulo, descreve-se o movimento, os acertos necessários durante a caminhada, os processos vividos no trabalho de campo, as etapas de construção do perfil dos sujeitos que freqüentam o restaurante e a vivência da discussão em grupo. Apresenta-se a seguir, como resultado, a sistematização do que foi apreendido em termos das percepções dos usuários do restaurante sobre a alimentação como direito, um produto do esforço hermenêutico de interpretar as falas dos participantes do grupo, em base a um permanente diálogo entre suas vivências e a da pesquisadora, referenciadas nas construções teóricas que iluminaram o processo investigativo.

Nas considerações finais apresenta-se um resultado que nada tem de final, que demarca a provisoriedade de um momento histórico, porque, mais que concluir, abre um campo de possibilidades de reflexão.

## **2 O RESTAURANTE POPULAR MESA DO POVO E SUA RELAÇÃO COM A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

*Alimentação humana é um complexo processo de transformação de natureza em gente, em seres humanos, ou seja, em humanidade.*

Flávio Valente

### **2.1 O Restaurante Popular Mesa do Povo em Fortaleza: história, características e dinâmica de funcionamento**

Os restaurantes populares foram implantados no Ceará, pelo Governo do Estado, em 2002, na Capital, com a marca MESA DO POVO, quando o então vice-governador do Estado, Sr. Beni Veras, assumiu a titularidade do cargo em substituição a Tasso Jereissati que havia se afastado para se candidatar ao Senado Federal. Na ocasião, o Fome Zero ainda se constituía uma proposta de campanha do Governo Lula e o combate à fome e segurança alimentar assumiam centralidade no cenário nacional.

A primeira unidade do Restaurante Popular Mesa do Povo foi implantada no centro de Fortaleza, mais especificamente na Praça José de Alencar, em outubro daquele ano, através da Secretaria da Ação Social – SAS, com recursos do Tesouro Estadual, atendendo diariamente 3000 pessoas. Em dezembro do mesmo ano, o segundo restaurante foi inaugurado no bairro Parangaba, o qual constitui o campo empírico do presente estudo.

No início desta trajetória investigativa, o restaurante do centro despertava maior interesse para a realização da pesquisa, pela possibilidade de captar uma miríade de significados advindos da diversidade do seu público e pelo papel daquele equipamento no cotidiano da vida das pessoas que o freqüentavam. Contudo, essa unidade teve vida efêmera fechando suas portas em março de 2004, por solicitação da Prefeitura Municipal de Fortaleza que deveria construir a estação central do metrô da cidade, exatamente na área onde funcionava o referido restaurante popular.

Assim, o campo da pesquisa foi deslocado para o restaurante de Parangaba, uma vez que o interesse da investigação não se referia ao funcionamento da unidade *per se*, e sim como os sujeitos de uma ação de segurança alimentar e nutricional percebiam o direito humano à alimentação, de modo que a localização da unidade de serviço não se constituiria um obstáculo ao percurso investigativo.

Naquele período, a questão da fome e a segurança alimentar e nutricional eram incorporados ao debate político que animava a disputa presidencial, e toda a bagagem acumulada e construída, sobremaneira, a partir da metade do séc. XX, por especialistas e militantes da área, ganhava contornos na realidade, com uma nítida possibilidade das propostas serem absorvidas pelo governo e institucionalizadas como políticas públicas, o que de fato veio acontecer com a alternância pública quando, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência da República. Naquele momento, o combate à fome é afirmado no contexto de SAN.

Na época da implantação dos restaurantes o Governo do Estado não tinha um plano de segurança alimentar e nutricional, mas havia uma mobilização local anterior, iniciada nos anos 90 durante a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria, movimento nacional organizado fundamentalmente pela sociedade civil e que marcou um período de alargamento da democracia brasileira.

Em 1994, realizou-se a I Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, preparatória para a Conferência Nacional, com resultados significativos na avaliação dos organizadores, em relação à interiorização da discussão, participação de um grande número de setores da sociedade civil e do poder público estadual e municipais. (CONSEA, 1995).

Durante o período entre 1995 e 2003, o governo brasileiro de matriz neoliberal deixou de lado as questões mais diretamente afetas à segurança alimentar e nutricional, priorizando o combate à pobreza, numa perspectiva marcadamente assistencialista e à margem da esfera organizativa da sociedade civil. Entretanto, a temática se manteve viva e algumas experiências, apesar de tudo, se fortaleceram em alguns Estados da Federação, como é o caso de Minas Gerais onde o CONSEA estadual permaneceu em plena atividade e o restaurante popular de Belo Horizonte, se consolidou como estratégia de sucesso na ampliação do acesso à alimentação em grandes cidades.

O Restaurante Popular Mesa do Povo de Parangaba iniciou seu funcionamento com o atendimento diário a 1000 pessoas, a partir de uma parceria firmada entre o Governo do Estado e o Serviço Nacional da Indústria – SESI e com participação da Federação das Indústrias do Ceará - FIEC. Desde o início até a presente data, a gestão é pública, sendo as responsabilidades das partes definidas por meio de um convênio de cooperação técnica e financeira. As refeições não são produzidas em Parangaba e sim na cozinha industrial do SESI. Assim no que tange as responsabilidades dos partícipes do convenio, o SESI assume a responsabilidade pela produção das refeições na sua cozinha industrial localizada em



Maracanaú, assim como o seu transporte e distribuição na unidade de Parangaba, cabendo à SAS gerenciar a unidade, disponibilizar e manter as instalações físicas e as despesas daí decorrentes, inclusive os pagamentos de taxas e contas públicas, repassar ao SESI mensalmente os recursos financeiros correspondentes ao número de refeições produzidas e comercializadas, e realizar o conjunto de atividades relacionadas à supervisão do convênio e controle do serviço prestado à população. Apesar do Governo Estadual pagar pela refeição produzida pelo SESI, a relação estabelecida não é de terceirização do serviço, e sim de parceria, uma vez que o SESI também participa financeiramente, em menor valor que o poder público, do subsídio à refeição.

Atualmente, a dinâmica de funcionamento do restaurante é estruturada com o atendimento médio de 1600 refeições diárias, num espaço físico limitado, frente ao intenso fluxo de comensais, servindo um cardápio composto de salada, duas opções protéicas, arroz, feijão, macarrão ou farofa, refresco e duas opções de sobremesa (fruta ou doce). A unidade de serviço abre suas portas às 10:30h com o atendimento exclusivo a idosos e de 11:00h às 14:30h atende o público em geral, sem discriminação de qualquer natureza. A exclusividade de atendimento aos idosos nos primeiros 30 minutos de funcionamento do restaurante resultou de uma ação organizada do público na faixa de idade de 60 anos a mais, que fez um movimento junto à direção da SAS para que fosse cumprida a determinação legal<sup>3</sup> de atendimento preferencial a idosos nos serviços públicos. Considerando que o número de pessoas acima de 60 anos no restaurante é muito significativo, a reivindicação motivou a mudança na dinâmica de funcionamento da unidade.

O preço cobrado pela refeição corresponde a R\$1,00 seguindo a tendência nacional que passou a ser a referência para restaurantes dessa natureza.

A equipe de trabalho envolvida na execução dos serviços de produção e distribuição das refeições é, na sua maioria, formada por funcionários do SESI, tanto na cozinha industrial como no restaurante. Ali o SESI mantém permanentemente um(a) nutricionista que assume a responsabilidade técnica na unidade. A SAS por sua vez designa o gerente do restaurante, um profissional da área de alimentação, nutricionista e/ou economista doméstica, que coordena as ações, supervisiona o serviço prestado pela conveniada e assume a responsabilidade pelas demais atividades que se realizam no âmbito do restaurante, como

---

<sup>3</sup> O Estatuto do Idoso, Lei N° 10741/2003 define direitos específicos para os idosos brasileiros tais como prioridade de atendimento nos serviços públicos, transporte gratuito, meia entrada em espetáculos culturais, acesso gratuito a medicamentos, dentre outros

educação alimentar, socialização, encaminhamentos do público a outros serviços, dentre outras.

De acordo com a documentação oficial, o restaurante foi implantado com o objetivo principal de “oferecer à população que almoça fora de casa alimentação nutricionalmente balanceada a preços acessíveis, em ambiente higienizado e saudável, e contribuir para o fortalecimento da cidadania promovendo a dignidade, a convivência e a sociabilidade”. Um segundo objetivo previsto é sensibilizar os usuários para a mudança de atitudes relacionada a bons hábitos e novas práticas alimentares (CEARÁ, 2002).

Para fazer face a esses objetivos, o restaurante fornece as refeições de segunda a sexta feira e realiza algumas oficinas voltadas para a temática de alimentação e saúde e para o aproveitamento integral de alimentos, porém de forma assistemática. O restaurante não dispõe de espaço físico que permita uma rotina de atividades junto ao público, o que dificulta sensivelmente o desenvolvimento de uma programação permanente. O público alvo do restaurante é constituído de trabalhadores, desempregados, idosos, pedintes, estudantes, etc., não existindo qualquer restrição de acesso. Entretanto o serviço foi implantado na perspectiva de atendimento a pessoas de baixa renda, sabendo-se que a fila já representa uma barreira que limita o acesso de pessoas que dispõem de melhores condições financeiras e que, portanto podem freqüentar outros estabelecimentos que comercializam refeições nas circunvizinhanças dos locais de trabalho.

Ainda que as condições de espaço físico sejam limitadas para o desenvolvimento de ações complementares ao fornecimento de refeições, há uma orientação para que as pessoas que estejam enfrentando situações de grande risco social sejam encaminhadas a outros serviços no âmbito da Secretaria da Ação Social, hoje, Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS<sup>4</sup> ou de outras instituições públicas, de modo que o restaurante possa exercer um papel de articulador frente a outras necessidades ou demandas oriundas do seu público, como o encaminhamento de famílias, cujos filhos pedem esmolas nos arredores do restaurante, ao programa criança fora da rua dentro da escola. Outras ações que merecem destaque referem-se a realização de eventos voltados para a sensibilização da população local quanto às questões de segurança alimentar, com a participação de instituições públicas e privadas, atividades de socialização voltadas para o público de idosos, orientação

---

<sup>4</sup> Na atual gestão do Governador Cid Gomes, a estrutura da administração do executivo estadual foi alterada através da Lei nº 13.875 de 07/02/07, havendo uma fusão entre a Secretaria da Ação Social e a Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo,- SETE, criando-se a partir daí, a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, que absorveu as funções das duas secretarias anteriores.

ou encaminhamento a outros órgãos para prestação de serviços específicos como documentação civil, dentre outros.

Os restaurantes populares começaram a integrar as ações do Governo Federal em 2003, com o início do Governo Lula da Silva, e a sua decisão política de incluí-los como uma das prioridades de Governo no tocante à estratégia de combate à fome. A estruturação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA e a implantação do Programa Fome Zero – PFZ representaram mecanismos que deram concretude à intenção do governo, numa ótica de promoção da segurança alimentar e nutricional como forma de assegurar o direito à alimentação.

A inclusão de um programa de restaurantes populares no bojo das ações programáticas da Fome Zero, executado pelo MDS e a perspectiva desse equipamento público compor o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, reflete sua importância no campo da realização do DHAA que extrapola a dimensão do fornecimento de refeições e de ampliação do acesso à alimentação. Sua contribuição na promoção desse direito se realiza também com a possibilidade do restaurante se integrar a outras ações relacionadas à cadeia que vai da produção e comercialização dos alimentos até o consumo das refeições, de modo que os efeitos da ação se reproduzam na agricultura familiar, no beneficiamento e transporte dos alimentos, chegando até aos consumidores das refeições.

Essa perspectiva sistêmica exige, tanto por parte dos gestores das políticas públicas, como por parte da população, uma mudança de paradigma e de atitude, uma visão alargada da segurança alimentar e nutricional pautada nos direitos humanos, que ainda não se constitui uma realidade no âmbito local, de modo que a ação desenvolvida no restaurante em Parangaba ainda tem um objetivo limitado ao fornecimento de refeições e uma atuação também restrita no campo da educação alimentar e da educação para a cidadania.

O direito à alimentação é básico e sem ele não há vida. Não há conflitos no entendimento dessa assertiva com a qual concordam especialistas, organismos internacionais e governos nacionais. No entanto, garanti-lo, apenas nos seus aspectos quantitativos não é suficiente. Esse direito envolve também os aspectos nutricionais, culturais, que estão imbricados no ato de alimentar-se e implica, necessariamente, assegurar para além do acesso, o direito de comer alimentos seguros e confiáveis no lar, na escola, na rua e no trabalho (VALENTE, 2002). O restaurante, neste sentido, integra um conjunto de ações públicas que potencializa a realização desse direito e o enfrentamento da insegurança alimentar.

## 2.2 Cenário da pesquisa

### 2.2.1 Um olhar na cidade

Fortaleza, capital do Ceará, representa o cenário mais amplo onde se realizou a pesquisa. Uma cidade cheia de contrastes, de riquezas, pobres e também de belezas. Símbolo das contradições do desenvolvimento capitalista brasileiro, é uma cidade que, em nome da modernidade e do crescimento, aprofundou diferenças, criou guetos urbanos para onde extraditou seus pobres migrantes, os quais, vindos das cidades do interior castigadas pelas estiagens, são desprovidos de pão e de teto, excluídos dos serviços públicos, e “abandonados da sorte”. Nesses casos, e para essas pessoas, a metrópole é vista como a única alternativa em busca de sobrevivência, de trabalho, de saúde e na expectativa de garantir melhores dias para si e suas famílias, o que na maioria das vezes não acontece.

Assim se construiu a história de Fortaleza, uma cidade que cresceu acelerada e desordenadamente. Segundo o IPECE (2007), no período entre 1940 e 1950 o crescimento demográfico da capital cearense alcançou quase 50% e na década seguinte esse volume de crescimento foi muito maior, atingindo 90,6%, diminuindo a velocidade nos anos seguintes. O resultado desse desordenado processo de crescimento foi uma segregação espacial que, no dizer dos geógrafos, significa a divisão entre zonas ricas e pobres.

Nesse desenho peculiar da cidade, estão claramente presentes áreas prósperas, desenvolvidas, urbanizadas, onde os espaços coletivos públicos e os privados convivem numa perversa cumplicidade, revelando um cenário de “ilha da fantasia”, como cartões postais à disposição dos turistas e de outro lado, as zonas de pobreza e insalubridade, determinando o que se poderia chamar de um *apartheid* espacial.

Capital do Estado desde 1799, quando o Ceará se tornou capitania independente, Fortaleza localiza-se na costa atlântica leste do Brasil, com uma área de 313 Km<sup>2</sup> e uma população estimada pelo IBGE em 2006, de 2.416.920 habitantes. Apresentando uma das maiores densidades demográficas do país, correspondente a 6.854,68 hab./Km<sup>2</sup> (IBGE, 2007a). Fortaleza se afirma como uma cidade que agrega múltiplas complexidades, as quais extrapolam a dimensão urbanística e de exclusão social, e desafia gestores e a população a buscarem soluções compatíveis com a problemática que se apresenta.

Num contraste à imagem de cartão postal, as desigualdades evidenciam-se no cotidiano com as feridas da cidade expostas nas esquinas, nos sinais de trânsito, na orla

marítima, nas cercanias das praças, dos bares e restaurantes, onde crianças e adolescentes vendem suas artes e seus produtos por alguns trocados; por outro lado, pedintes se aglomeram, meninas e meninos se prostituem em troca de sobrevivência e do desejo de melhorar a condição de vida, ficando à mercê da exploração de estrangeiros encantados com as promessas de um paraíso tropical. Este fenômeno expressa o que Gondim (1997) citada por Fischer (1998) chama de vida coletiva múltipla, conflitiva e contraditória das cidades. Nesse cenário, a violência invade os espaços urbanos de forma contundente. Sinais da pobreza feito paisagem de que fala Vera Telles (2001), a pobreza naturalizada, coisificada, cujos verdadeiros responsáveis não interessa identificar.

Fortaleza é uma cidade de ricos em contraste com muitos pobres que também se expressa através dos grandes aglomerados verticais e ao mesmo tempo com grandes conjuntos populacionais e com 722 favelas; é uma cidade cuja economia se movimenta principalmente através do setor de comércio e serviços e onde a atividade informal se multiplica, respondendo a 47,5% do PIB estadual (IBGE, 2004), constituindo-se uma rede de serviços públicos ainda insuficiente para atender às necessidades da população.

Do ponto de vista organizativo, atualmente a Administração Pública Municipal adota um modelo descentralizado de gestão, através de seis Secretarias Executivas Regionais, responsáveis pelas ações locais. Ultrapassando a visão do urbanismo apocalíptico, na qual não se enxergam luzes no fim do túnel, investem na elaboração do orçamento participativo e na revisão do plano diretor, estratégias de aprofundamento e alargamento democrático, na trilha de uma cidadania ativa em que os moradores da cidade numa releitura das questões urbanas e sociais, apontam suas demandas e discutem o futuro coletivo. No contexto de uma dura e complexa realidade as pistas estão sendo desenhadas. É preciso que a cultura da carência dê lugar à cultura do direito e que as políticas públicas sejam capazes de diminuir a defasagem entre a oferta e a demanda de ações e as profundas desigualdades que tornam a cidade mais pobre e mais injusta para os seus não cidadãos.

### 2.2.2 O bairro e o restaurante

O Restaurante Popular Mesa do Povo está localizado em Parangaba, bairro situado na área de abrangência da Secretaria Executiva Regional IV, a qual é formada por dezenove bairros com uma população aproximada de 292.118 habitantes

Um dos mais antigos bairros de Fortaleza, sua história, tradições e memórias remonta à colonização portuguesa, em 1603. Parangaba, Vila Nova de Arronches e

Parangaba. Três nomes, um só lugar. Em tupi-guarani, Parangaba significa beleza, formosura. Situada às margens da lagoa do mesmo nome, foi um dos mais antigos povoados do Ceará, o chamado aldeamento indígena de Porangaba, que os jesuítas fundaram no século XVI. Foi nestas terras cearenses que os padres da Companhia de Jesus em 1607 deram início ao trabalho de evangelização das populações indígenas.

De aldeamento, povoado, passou a Vila Nova de Arronches em 25 de outubro de 1759, em homenagem à antiga vila de Arronches existente em Portugal. Durante o Império e ao longo de 112 anos foi município, com Intendente e Câmara e seu nome lusitano foi mantido até 01 de janeiro de 1944<sup>5</sup>, quando voltou a adotar o antigo nome do aldeamento, com uma pequena alteração, de Porangaba para Parangaba (WIKIPÉDIA, 2007).

Anexado a Fortaleza desde 1922, quando possuía uma população superior a 20.000 habitantes, Parangaba atualmente é um dos bairros mais importantes da cidade. Ali se encontram áreas verdes, mangueiras seculares, uma lagoa, alguns prédios históricos, o mais antigo cemitério de Fortaleza, áreas residenciais convivendo com um movimentado e intenso comércio, órgãos públicos, hospitais, escolas etc. Pela sua localização geográfica, Parangaba abriga uma importante e histórica estação ferroviária e um terminal de interligação de transportes coletivos, agregando uma grande quantidade de linhas, que levam a população local aos mais distintos lugares de Fortaleza, fundamentando a escolha desse bairro, pelo Governo Estadual, para implantação do restaurante popular.

O restaurante funciona na praça principal e próximo ao terminal de transportes coletivos, o que explica o grande fluxo de pessoas de diferentes bairros, especialmente da área de abrangência da Regional V.

### **2.3 O Programa Restaurantes Populares no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**

Os Restaurantes Populares fazem parte, hoje, de um conjunto de ações coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, com vistas a promover o direito humano à alimentação.

---

<sup>5</sup> Através do Decreto Lei No. 1114, de 30 de dezembro de 1943, a vila passou a se chamar Parangaba.

Na perspectiva oficial e como uma das estratégias de ampliação do acesso à alimentação, os restaurantes populares são equipamentos de alta complexidade, identificados pelo MDS como Unidade de Alimentação e Nutrição – UAN,

que têm como princípios fundamentais a produção e a distribuição de refeições saudáveis, com alto valor nutricional, a preços acessíveis, para pessoas em situação de insegurança alimentar, e que devem também realizar outras atividades de desenvolvimento social e geração de renda, caracterizando-se como estrutura multifuncional dentro da perspectiva do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. (BRASIL, 2007a, p.7).

Essa conceituação, porém, é recente e compatível com os avanços do próprio conceito brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN aprovado pela II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda-PE, no ano de 2004. Essa Conferência foi uma demonstração do potencial mobilizador da temática de SAN no Brasil e do interesse e compromisso da sociedade em propor não apenas ações que viabilizem mudanças do quadro de insegurança alimentar e nutricional, mas também alternativas de construção do arcabouço legal que oriente a execução de uma política de SAN a ser desenhada a muitas mãos e num tempo breve.

O atual conceito brasileiro de SAN é resultante da participação do Brasil nos debates internacionais e de um longo processo de consertação interna entre setores governamentais e sociedade civil, que vem se consolidando no país, especialmente a partir dos anos 90. Esse conceito, inacabado e em permanente processo de construção, reflete um amadurecimento na compreensão de SAN, e agrega aspectos relacionados a produção, abastecimento, acesso, comercialização, valor nutricional, respeito à cultura alimentar, sustentabilidade e compromisso com as gerações futuras, sob a égide do direito humano à alimentação adequada.

Nesses termos, a Segurança Alimentar e Nutricional atualmente no Brasil

é a 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 social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (CONSEA, 2004, p.4).

Não obstante o conceito atual, é importante destacar a dinâmica, os avanços e as limitações que marcaram a sua construção nos contextos nacional e internacional ao longo da história, evidenciando o papel das agências internacionais, dos Governos e da sociedade civil.

### 2.3.1 O panorama internacional de SAN

Em se tratando de SAN e com um olhar na história, apreende-se que essa é uma temática recente no mundo, passando a fazer parte da pauta de discussões somente na Europa do pós Guerra, quando a segurança nacional absorvia as preocupações das nações em conflito. Naquela época, a segurança alimentar começava a ser discutida como questão de segurança nacional relacionada à capacidade de cada país produzir sua própria alimentação, de forma a não ficar vulnerável a possíveis cercos, embargos ou boicotes de motivação política ou militar.”(VALENTE, 1996 *apud* VALENTE, 2002, p.40).

Durante esse meio século, o conceito de Segurança Alimentar, que tem conteúdo muito abrangente e dinâmico foi sendo construído sob à luz e influência do contexto histórico, social, político e econômico mundial, agregando uma gama muito diferenciada de questões o que “põe em risco o poder explicativo da expressão” e (...) “gera uma “confusão semântica” (PESSANHA, 1998 *apud* SANTOS, 2007, p13). Neste sentido, e diante da complexidade do conceito torna-se imperativo compreender o significado dessas mudanças históricas, apreendendo o seu papel na compreensão atual da segurança alimentar e nutricional.

Entre os anos 40 e 80

Em 1945, com a criação da Organização para a Agricultura e Alimentação da Organização das Nações Unidas – FAO/ONU, os debates sobre a segurança alimentar começaram a ter relevância e ganharam uma ambiência favorável à sua expansão, com a participação de organismos financeiros internacionais como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Na ocasião, o enfoque produtivista, de formação de estoques estratégicos ainda era a tônica, influenciado pelas questões dos países que acabavam de sair da guerra devastados e necessitavam reestruturar o sistema agroalimentar.



Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>6</sup> reconheceu e incluiu a alimentação como direito universal sem no entanto detalhar os mecanismos necessários para sua realização. Em 1953, a temática foi incorporada à pauta de discussões da VII Sessão da Conferência da FAO, permanecendo a lógica de utilização dos excedentes de alimentos.

Na opinião de Valente (2002, p.41),

Essa perspectiva produtivista prevaleceu durante muito tempo e adentrou os anos 70, período da crise mundial de alimentos, até que nos anos 80, com o reconhecimento da desnutrição e da fome como consequência dos problemas de acesso à alimentação, o foco, antes voltado para a produção alimentar, foi deslocado para as questões de acesso.

Em 1966, a ONU aprovou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, que não apenas ratificou o direito à alimentação mas incorporou a concepção de universalidade, indivisibilidade e interdependência presentes no âmbito dos direitos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais.

Nesse período, o conceito de SAN passou por evoluções sucessivas, incorporando-se outros aspectos importantes relacionados à oferta estável e adequada de alimentos, a garantia de acesso e qualidade, inserindo-se como estratégia de alcance da segurança alimentar, a redistribuição de recursos materiais, da renda e da redução da pobreza.

No início dos anos 70, em plena crise mundial de alimentos, a FAO convocou a I Conferência Mundial de Alimentos cuja pauta focalizou a discussão da quantidade e estabilidade da oferta de alimentos. Santos no entanto argumenta, que a excessiva preocupação da Conferência com a oferta de alimentos fez com que a garantia de acesso fosse negligenciada e por conseguinte, se afastasse do enfoque dos direitos humanos (SANTOS, 2007).

O acesso somente passou a ser priorizado quando, com a Revolução Verde<sup>7</sup> foi vencida a crise de abastecimento e, contrariando a visão malthusiana<sup>8</sup>, constatou-se que nem a abundância da produção, e nem os preços baixos dos alimentos foram capazes de debelar a

---

<sup>6</sup> A Declaração Universal dos Direitos Humanos no seu capítulo 25, &1, dispõe que “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 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 do seu controle” (VALENTE *apud* SANTOS, 2007, p16)

<sup>7</sup> A Revolução Verde representa um período em que os países reorganizavam seus sistemas agroindustriais, objetivando ampliar seus estoques estratégicos, resultando em grande aumento da produção mundial de alimentos e, ao mesmo tempo, aumentando a quantidade de famintos e de excluídos (VALENTE, 2002, p.111)

<sup>8</sup> Pela teoria de Malthus a população cresce em progressão geométrica enquanto os meios de subsistência crescem em progressão aritmética acarretando falta de alimentos e fome da população.

fome e a desnutrição. Nesse contexto, em 1983, durante a VIII Sessão do Comitê de Segurança Alimentar Mundial da FAO, foi definido que o objetivo final da segurança alimentar é:

assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam [...] a segurança alimentar deve ter três propósitos específicos: assegurar a produção alimentar adequada, conseguir a máxima estabilidade no fluxo de tais alimentos e garantir o acesso aos alimentos disponíveis por parte dos que os necessitam. (SANTOS, 2007, p.20).

Com esse objetivo, “o Direito à alimentação se insere no contexto do direito à vida, da dignidade, da autodeterminação e da satisfação de outras necessidades básicas”. (Sem,1981, *apud* Valente,2002, p.41)

Em 1986, o Banco Mundial, lançou o relatório “Poverty and Hunger”<sup>9</sup> estabelecendo uma relação intrínseca entre acesso aos alimentos e pobreza (SANTOS, 2007) e, em consonância com os objetivos definidos pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial da FAO em 83, apresentou um novo conceito<sup>10</sup> de Segurança Alimentar, focado tanto na dimensão temporal da insegurança alimentar como no “reconhecimento da relação de dependência entre segurança alimentar e o direito elementar de todo ser humano de estar protegido contra a fome (VALENTE, 2002)

Entre os anos 90 e o novo milênio

No final dos anos 80 e início dos anos 90, no âmbito internacional, o conceito de segurança alimentar não apenas evoluiu, mas ampliou-se, absorvendo aspectos voltados à qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural dos alimentos e incorporando princípios de equidade, justiça, relações éticas e uso adequado e sustentável dos alimentos, (VALENTE, 2002,p.41), aspectos consolidados em 92, num processo de “humanização” do conceito, quando da realização pela FAO e OMS da Conferência Internacional de Nutrição (VALENTE, 2002).

Os anos 90 foram especialmente importantes para os avanços da segurança alimentar, tanto do ponto de vista da mobilização da comunidade internacional e nacional em favor do tema como em relação aos aspectos jurídicos que fundamentam a segurança

---

<sup>9</sup> O Relatório do Banco Mundial reconhece a diferença entre Insegurança Alimentar Transitória e Crônica, identificando essa última como consequência de problemas de acesso ao alimento por questões de pobreza e insuficiência de renda.

alimentar e nutricional como direito. O papel das organizações internacionais e da sociedade civil nas discussões relacionadas à segurança alimentar tem sido fundamental e a cada dia vem ganhando mais força, podendo-se inferir que os avanços nesse campo devem-se em grande parte à atuação desses atores, organizados e engajados numa verdadeira cruzada contra a fome no mundo e em favor do direito humano à alimentação.

A ampliação do conceito de segurança alimentar expressa-se através de um movimento crescente e gradual, em que as visões foram sendo alargadas em conexão com outras dimensões do direito. Em 93, com a realização da 2ª. Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em Viena, os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais são equiparados aos Direitos Cíveis e Políticos, ao mesmo tempo em que se reafirma o princípio de universalidade e indivisibilidade dos Direitos Humanos, ficando o direito à alimentação em iguais condições dos demais direitos humanos.

Em 1996, com a realização em Roma, da Cúpula Mundial de Alimentação - CMA, a segurança alimentar teve o seu “tempo certo”<sup>11</sup> (SANTOS, 2007,p.27). Apesar das discussões sobre o tema terem iniciado quase 50 anos atrás, essa Cúpula, além de reiterar “o direito humano ao alimento adequado, seguro e nutritivo para todos, bem como o direito de estar livre da fome” (VALENTE, 2002,p.152), trouxe outros elementos muito importantes e decisivos, que afetam a comunidade internacional como o respeito à diversidade cultural e à construção da cidadania, a sustentabilidade ambiental e o reconhecimento da relevância dos problemas relacionados a insuficiência de acesso à alimentação. Ressalta-se, contudo, que o componente produtivo da questão alimentar ainda se fez presente e que a preocupação da FAO e outras organizações, com o impacto da liberalização da economia sobre a segurança alimentar e nutricional não recebeu a atenção devida. A partir da Cúpula, uma definição nova e mais complexa de Segurança Alimentar foi adotada:

A segurança alimentar nos níveis individual, familiar, nacional, regional e global é alcançada quando todas as pessoas têm a todo momento acesso físico e econômico a alimentos suficientes inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades e preferências alimentares a fim de levar uma vida saudável. (FAO/Plano de Acção da Cimeira Mundial de Alimentação, 1996)disponível em [www.fao.org/de/003/w3613crep/p/w3613p00.htm](http://www.fao.org/de/003/w3613crep/p/w3613p00.htm)

---

<sup>10</sup> Para o Banco Mundial, segurança alimentar é o acesso por todas as pessoas e em todo o tempo, a alimentos suficientes para uma vida ativa e saudável” (VALENTE, 2002)

<sup>11</sup> o tempo certo, ou “kairos”, e uma expressão que vem da filosofia grega e significa o tempo propício, quando uma idéia ou proposição tem uma tendência a ser aceita pela consciência coletiva

O Plano de Ação e a Declaração Política resultantes da Cúpula representaram um grande avanço especialmente em relação à compreensão do caráter político do tema. Destaca-se nesse ponto a solicitação formal, incluída no objetivo 7.4 do Plano de Ação da CMA, para elaboração de um documento que esclarecesse o conteúdo do DHHA, contido no art 11º do PIDESC, e que fosse apresentada uma proposta de implementação e realização desses direitos.

Nesse mesmo ano, 1996, paralelamente à Cúpula Mundial de Alimentação foi realizado o Fórum Paralelo da Sociedade Civil, que incorporou ao debate a questão da soberania alimentar, motivado pelos problemas relacionados à globalização do comércio mundial de alimentos e a falta de autonomia dos países em desenvolvimento em relação à regulação do comércio, em especial o agroalimentar. O que os representantes desse Fórum, entendiam e reivindicavam como soberania alimentar, e ainda reivindicam “é o direito de cada nação manter e desenvolver sua própria capacidade para produzir os alimentos básicos dos povos, respeitando a diversidade produtiva e cultural” (VALENTE, 2002,p.118).

Como resultado da CMA , o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, apresentou em 1999, o Comentário Geral Nº 12 – O Direito a uma Alimentação Adequada, um documento de referência para as organizações de Direitos Humanos e para a comunidade internacional porque esclarece como a promoção dos direitos humanos deve ser conduzida pelas nações, dentro da perspectiva dos direitos humanos, e explicita as bases para a construção de uma estratégia nacional de combate à fome e promoção da segurança alimentar para todos

O Comitê afirma no seu Comentário n.º 12 que:

O direito à alimentação adequada é indivisivelmente ligado à inerente dignidade da pessoa humana e é indispensável à realização de outros direitos humanos. É também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização dos direitos humanos para todos. (VALENTE, 2002, p.262).

O conteúdo essencial do direito à alimentação adequada, ainda segundo o Comentário n.º 12, é “a disponibilidade de alimento em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas de indivíduos, livre de substâncias adversas, e aceitável dentro de determinada cultura.” (VALENTE, 2002, p. 224).

Sem dúvida, no plano internacional há ainda uma longa caminhada para que esse direito possa ser efetivado, embora os avanços devam ser considerados. Apesar do

reconhecimento internacional desse direito, o próprio Comentário n.º 12 aponta para a necessidade de acompanhamento da realização de ações que o promovam, sugerindo a criação de um arcabouço jurídico que permita o controle e a cobrança, nos casos de sua violação.

Em 2001, o tema da soberania alimentar foi retomado com vigor com a realização do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, em Cuba, trazendo à tona questões que interferem diretamente na segurança alimentar, como a introdução de produtos alimentícios transgênicos, a polarização entre industrialização da agricultura x agricultura familiar e agricultura sustentável, a migração das grandes indústrias para o hemisfério sul, dentre outras. A partir daí, os debates tem girado, com muita ênfase, em torno do comércio de alimentos, especialmente no que diz respeito a revisão do acordo sobre o Comércio Agrícola Internacional, pela Organização Mundial do Comércio – OMC. A pauta está intrinsecamente ligada à da globalização e encontra muitas opiniões divergentes. Na observação de alguns analistas, a liberalização da economia, característica do modelo de desenvolvimento capitalista, é excludente e perverso não possibilitando equidade e justiça social. Nesses termos, Maluf, Menezes e Marques (2006) defendem, dentre outros pontos, uma política que fortaleça o desenvolvimento local e regional, o incremento na capacidade de produção que incentive e apóie a agricultura familiar e sustentável e a incorporação de objetivos de segurança alimentar nos acordos da OMC. Essas opiniões se baseiam na compreensão dos autores de que a segurança alimentar deve se constituir um objetivo estratégico de desenvolvimento e como tal “deve prevalecer sobre objetivos e políticas estritamente comerciais” (MALUF, MENEZES e MARQUES, 2006,p.20)

Além disso, há o entendimento de que os alimentos

não devem ser considerados exclusivamente como mercadorias e muito menos serem utilizados como instrumentos de pressão para fins políticos ou de conquista de mercados, assim como a questão alimentar não pode ser reduzida a seus aspectos exclusivamente econômicos. MALUF, MENEZES e MARQUES, 2006, p.26

No que se refere ao mercado internacional, Maluf, Menezes e Marques (2006) advogam que,

Mais do que cláusulas específicas no acordo agrícola, a introdução da segurança alimentar na OMC requereria, em primeiro lugar, admitir o direito dos povos alimentarem-se a si mesmos com base em políticas agroalimentares nacionais e regionais, e a desenvolver uma agricultura própria que preencha múltiplas funções todas elas essenciais para se obter a segurança alimentar. (MALUF, MENEZES e MARQUES, 2006, p.27

Ainda como produto dos grandes eventos ocorridos em 1996, a CMA e o Fórum da Sociedade Civil, sugeriu-se a criação de um Código de Conduta Internacional sobre a operacionalização do direito humano à alimentação. No entanto,

Em 2002, considerando-se que as metas propostas no Plano de Ação da CMA de 1996, não apresentavam os resultados esperados, especialmente no que diz respeito a meta síntese de redução, pela metade, do número de pessoas que passa fome até o ano 2015, e que a razão do fracasso devia-se a “falta de vontade política e alocação insuficiente de recursos por parte dos governos”, foi realizada a Cúpula Mundial de Alimentação - 5 anos depois. Nessa nova cúpula, conflitos de interesse entre os países membros, especialmente Estados Unidos e Inglaterra, não foram superados e obstaculizaram a aprovação do Código de Conduta, ficando decidida a formação de um Grupo Intergovernamental de Trabalho para a elaboração e formulação de Diretrizes Voluntárias significando, na observação de Flávio Valente uma proposta bem aquém da esperada e frustrando as expectativas da sociedade civil (VALENTE, 2002,p.180)

Em 2004, a assembléia da ONU aprovou as Diretrizes, cujo objetivo

é o de proporcionar orientação prática aos Estados a respeito de seus esforços para alcançar a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da promoção da Segurança Alimentar em nível nacional, com o objetivo de atingir as metas da Cúpula Mundial da Alimentação. As diretrizes constituem um instrumento adicional de luta contra a fome e a pobreza e para atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio. As Diretrizes Voluntárias representam a primeira tentativa de governos em interpretar um direito econômico, social e cultural, e em recomendar medidas que devem ser adotadas para sua realização. Mais ainda, representam um passo em direção à integração dos direitos humanos no trabalho dos organismos que se dedicam à alimentação e agricultura. (ABRANDH. Diretrizes Voluntárias, p.34)

O direito humano à alimentação adequada foi estabelecido e reconhecido por diversas leis internacionais e resultou da Carta das Nações Unidas, da Declaração dos Direitos Humanos e do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC. É o Pacto, no entanto, que dispensa ao tema um tratamento diferenciado, numa perspectiva mais abrangente. Não obstante a legislação internacional, a fruição desse direito

por todos ainda não se constitui realidade. Eide<sup>12</sup> citado por Valente (2002), registra em seus estudos que essa inobservância do direito à alimentação representa uma das mais sérias falhas na agenda dos direitos humanos. Entende-se a partir de tais estudos que “o objetivo final de promover o direito à alimentação adequada é alcançar o bem-estar nutricional, individualmente, para a criança, a mulher e o homem (VALENTE, 2002, p.223), e que esse bem estar, por sua vez, não pode ser assegurado apenas através de uma alimentação adequada.

### 2.3.2 A trajetória brasileira rumo à Segurança Alimentar e Nutricional: a evolução e as perspectivas para uma política de SAN no Brasil

Abordar o tema da segurança alimentar no Brasil exige retroceder no tempo e trilhar os caminhos de Josué de Castro (1908/1973) e suas reflexões sobre a fome no início do séc XX. Foi Castro, em seu livro *Geografia da Fome* (1946) e posteriormente em *Geopolítica da Fome* (1951), traduzidos para dezenas de idiomas e editados em diferentes países, que introduziu um caráter intrinsecamente político e social a esse flagelo. Desnaturalizando a fome, Castro inseriu no debate a abordagem da questão como “produto artificial de conjunturas econômicas defeituosas: um produto de criação humana e, portanto capaz de ser eliminado pela vontade criadora do homem” (CASTRO, 1960, p.26), contestando a teoria Malthusiana que justificava a fome como produto da superpopulação e da impossibilidade da natureza produzir os alimentos suficientes para toda a humanidade. Em sua carreira internacional, Castro presidiu a Organização para a Alimentação e a Agricultura das Nações Unidas – FAO, de 1952 a 1956, e em 1960, a Campanha de Defesa Contra a Fome promovida pelas Nações Unidas, defendendo o direito de não passar fome, como o primeiro direito do homem.

Pode-se inferir a Castro, portanto, as inovadoras e ainda atuais idéias sobre a fome como resultado das mazelas de um sistema social e econômico desigual e perverso ainda prevalecente nos dias atuais e sobre a alimentação, na perspectiva do direito. Cabe a Castro a introdução da fome como problema social, fazendo-se cumprir, à luz da conceituação de Lenoir, as duas etapas essenciais que pressupõem um trabalho social: o reconhecimento e a legitimação do problema como tal.

---

<sup>12</sup> Abjorn Eide é relator da ONU no acompanhamento ao direito à alimentação e elaborou estudo “A realização dos direitos econômicos sociais e culturais - O direito à alimentação adequada e a estar livre da fome” e o submeteu à Comissão dos Direitos Humanos - 51ª Sessão, item 4 da agenda.

Para Lenoir (1998, p.84),

o reconhecimento pressupõe a ação de grupos socialmente interessados em produzir uma nova categoria de percepção do mundo social a fim de agirem sobre o mesmo. Por outro lado, a legitimação não é necessariamente induzida pelo simples reconhecimento público do problema, mas pressupõe uma verdadeira operação de promoção para inseri-lo no campo das preocupações sociais.

Compreender a fome como um problema social que aflige nações em todo o mundo oferece não apenas pistas, é um imperativo para entender a evolução do conceito e a trajetória da segurança alimentar como direito.

Os registros da experiência brasileira em programas na área de alimentação começam nos anos 40 e 50 com os restaurantes populares dos quais falaremos no Capítulo 2 seção 3.4 deste trabalho.

Com efeito, o processo de discussão sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil foi ganhando consistência e pertinência ao longo dos anos e, entre avanços e retrocessos, construiu uma rica caminhada, onde os elementos da discussão internacional influenciaram o debate nacional, num movimento de mão dupla, destacando-se, sobretudo, a intensa participação e a contribuição decisiva da sociedade civil nesse campo.

É verdade que o Brasil expressou concordância e disposição de implementar os instrumentos e mecanismos necessários para cumprir os acordos internacionais que firmou ao longo dos anos, junto a organismos internacionais de defesa dos direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais para citar alguns dos mais importantes, bem como quando participou dos eventos de cúpula que trataram da segurança alimentar, acompanhando e contribuindo para a sua evolução. No entanto, no caso brasileiro, é inquestionável que os avanços teriam sido mais tímidos caso a sociedade civil – aqui entendida como sinônimo de participação e organização da população civil na luta contra o regime militar (GOHN, 2002, p.312) – não tivesse protagonizado o esforço de combater a fome na direção da segurança alimentar e nutricional, como podemos acompanhar seguindo os caminhos e os acontecimentos no Brasil

Em 70 foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, e com ele, um conjunto de programas voltados para populações em situação de insegurança alimentar e a grupos específicos – crianças, gestantes, idosos e trabalhadores, foram implementados, se constituindo um marco para iniciativas nessa área (PESSANHA, 2002,p.8). Em 76, foi lançada a política nacional de alimentação e nutrição sob a



coordenação do II PRONAN. Em 80 através do Ministério da Saúde outras ações de assistência alimentar foram implementadas como o Programa de Suplementação Alimentar, o Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno e o Programa de Prevenção as Carências Nutricionais Específicas. Tais programas no entanto sofreram severas críticas, tanto da direita como da esquerda, avaliados como ineficientes e seletivos, refletindo a atuação estatal na implementação de políticas sociais no Brasil. Além desse problemas, foram apontadas questões específicas como superposição de clientela, inadequação dos produtos aos hábitos da população, além de má utilização dos recursos ( COHN, apud PESSANHA, 2002, p9). Em 86, foi implantado o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, conhecido como o “leite do Sarney”. Com desempenho também insatisfatório, por questões relacionadas a falta de priorização política, interrupção de fluxo de recursos, e mau gerenciamento, o programa teve o mérito de incentivar o aumento na produção do leite.

Em 85, imediatamente após a saída dos militares, a temática voltou a ser discutida com ênfase, encontrando-se as primeiras referências à segurança alimentar em documentos oficiais, com a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, pelo Ministério da Agricultura, cujo objetivo voltava-se ao atendimento das necessidades alimentares da população e a auto-suficiência nacional na produção de alimentos. Além da Política, aquele Ministério propôs também a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar com composição mista, incluindo o poder público e sociedade civil. A expressão de Flávio Valente “a semente foi plantada” (VALENTE, 2002, p.45) evidencia a importância dessas idéias vanguardistas na trajetória brasileira, sementes que germinariam, apesar do terreno nem sempre fértil, como veremos adiante, para o que até hoje considera-se, como um desenho organizativo apropriado para o desenvolvimento da SAN no Brasil.

Um ano depois, ou seja em 1986, realizou-se a I Conferência de Alimentação e Nutrição que legitimou a proposta de criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar bem como de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. Até então falava-se em Segurança Alimentar. Com o aprofundamento das discussões e a intensa participação da sociedade esse conceito ampliou-se para *segurança alimentar e nutricional*, “incorporando às esferas de produção agrícola e abastecimento, as dimensões do acesso e qualidade dos alimentos, bem como das carências nutricionais.” (VALENTE, 2002, p.45).

Os anos 70 e 80 no Brasil foram, na opinião de Glória Gohn (2001, p.203), especialmente importantes em relação à construção de uma nova cidadania, de um novo paradigma de ação social, “fundamentado no desejo de ter uma sociedade sem discriminações, exclusões ou segmentações”, com lutas e movimentos sociais impulsionados

pelos anseios de redemocratização, com novos direitos sociais conquistados, com mudanças na cultura política do país e transformações na sociedade brasileira, especialmente na forma de representar as lutas e as demandas da população.

Com a Constituição de 88 e a presença os movimentos sociais, ainda segundo o pensamento de Gohn(2001), “reivindicou-se não apenas os bens em falta, mas reivindicou-se também porque eles, os bens, eram direitos sociais dos cidadãos.” (GOHN, 2001, p.204). Foi nesse ambiente sócio-político da época que a luta contra a fome e a desnutrição foi retomada e a questão da segurança alimentar voltou a ter ressonância no debate brasileiro interrompido pelos anos de silêncio impostos pelo regime militar, quando Josué de Castro e outros tantos estudiosos e intelectuais brasileiros foram expulsos do país e o assunto, temporariamente, deixou de fazer parte das grandes discussões nacionais.

Gohn (2001) identifica os anos 90 no Brasil como “a década das lutas cívicas pela cidadania” GOHN (2001, p.205) lutas que, apesar de mais focalizadas e organizadas por coletivos suprapartidários, tinham a capacidade de afetar o conjunto da população, como é o caso das lutas em favor do meio ambiente, dos meninos na rua, contra a fome, etc., em contraponto aos anos 80, quando aos movimentos eram, sobretudo, lideradas por partidos, sindicatos, etc. e inspirados em um projeto de transformação social. Essa mudança de foco dos movimentos significou uma mudança de modelo referencial, com maior ênfase nos valores da ética e da moral. Nesse sentido, a sociedade civil nos anos 90, começou a atuar de forma mais independente e direta, buscando melhorias na qualidade de vida das pessoas, defendendo a ecologia, a paz e levantando bandeiras de questões sociais mais específicas (GOHN, 2001).

No período 90 a 92, gestão do Presidente Collor de Mello, o governo assumiu uma postura de omissão em relação à área de alimentação e todos os programas de assistência alimentar foram extintos, com exceção o da Merenda Escolar.

Em 93, com a elaboração do Mapa da Fome pelo IPEA, e a divulgação da existência de 32 milhões de brasileiros em situação de pobreza e indigência, a sociedade se mobilizou e as discussões sobre segurança alimentar retornaram à pauta das discussões nacionais

A criação do Movimento pela Ética na Política, em 93, liderado pelo sociólogo Herbert de Sousa, o Betinho, representou a maior iniciativa de mobilização contra a fome, configurando-se no país como uma das mais importantes expressões da liderança e força aglutinadora da sociedade civil em todos os tempos. Depois de participar ativamente das articulações da campanha para o *impeachment* do presidente Collor, fato histórico na política

brasileira, o Movimento lançou a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, iniciativa que agregou em torno de uma idéia-força, milhares de pessoas em todo o Brasil, numa ampla mobilização nacional para a realidade de exclusão, fome e miséria existentes no país. (PESSANHA, 2002).

Ainda em 1993, inspirado na proposta de política nacional de segurança alimentar elaborada pelo governo paralelo<sup>13</sup>, o Presidente Itamar Franco reconheceu a relação de interdependência entre a fome, a miséria e a violência, elegendo o enfrentamento desses flagelos, como prioridade de governo, criando ainda nesse período, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), um dos principais resultados da organização social e da forte mobilização popular para o problema da fome e da miséria (PESSANHA, 2002). Valente (2002) diz que “o CONSEA, ligado diretamente à Presidência da República, tinha o papel primordial de coordenar a elaboração e implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, dentro dos princípios de solidariedade, parceria e descentralização” (CRUSIUS, *apud* VALENTE, 2000, p.46)

Em 94, o CONSEA e a Ação da Cidadania convocaram conjuntamente a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), e seus resultados refletem a preocupação e o entendimento da fome como corolário da pobreza e da concentração de terra e de renda, aprovando propostas cujos conteúdos sinalizavam para a necessidade de inclusão da garantia da segurança alimentar como um dos eixos estratégicos de desenvolvimento social.

A I CNSA propôs como diretrizes básicas: *i*) Reduzir do custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar; *ii*) assegurar saúde, alimentação e nutrição a grupos populacionais determinados (grupo materno-infantil, trabalhadores, escolares e outros grupos específicos); *iii*) assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis (IPEA, 2002, p.15).

Um dos produtos dessas iniciativas e das intensas discussões havidas no contexto nacional é o conceito brasileiro de segurança alimentar e nutricional o qual foi incorporado ao documento brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação – CMA, realizada em Roma, em 1996. Nesse conceito, Maluf, Menezes e Marques (2006), citados por Pessanha(2002), entendem que o objetivo da SAN engloba e qualifica a erradicação da fome e da desnutrição,

---

<sup>13</sup> O governo paralelo foi uma iniciativa do Partido dos Trabalhadores, quando da gestão de Collor de Mello

manifestações mais graves de insegurança alimentar diferenciando-se não apenas por destacar a dimensão nutricional, mas também por reunir numa única noção os aspectos da disponibilidade (*food security*) e da segurança dos alimentos (*food safety*)<sup>14</sup>. (PESSANHA, 2002, p 56-57).

O documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar – As Dez Prioridades”, lançado em dezembro de 94 pelo CONSEA, sintetiza as contribuições da I CNSAN e propõe os elementos fundantes para uma Política de SAN, alicerçados em três eixos e dez prioridades:

a) **eixo 1** - ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir o seu peso no orçamento familiar, compreendendo as seguintes prioridades: 1: orientar o desenvolvimento para a geração de empregos e distribuição de renda; 2:

aumentar a disponibilidade de alimentos; 3: reduzir o custo dos alimentos e seu peso no orçamento familiar;

b) **eixo 2** - assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados, envolvendo as prioridades: 4: combater a desnutrição e reduzir a mortalidade materno-infantil; 5: proteger a saúde e estado nutricional do grupo materno-infantil; 6: fortalecer o programa de alimentação do trabalhador – PAT; 7: ampliar o programa de alimentação escolar; 8: proteger outros grupos específicos;

**eixo 3** - assegurar a qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis, através das prioridades: 9: garantir a qualidade higiênico-sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos; 10: estimular práticas alimentares e estilos de vida saudáveis. (PESSANHA, 2002, p. 19).

Pode-se dizer que a experiência de colaboração entre governo e sociedade civil através do CONSEA influenciou na centralidade da fome e da miséria na agenda política brasileira e na recomendação do seu enfrentamento de forma compartilhada entre estas duas instâncias. A proposta trouxe à tona o conteúdo político da insegurança alimentar pela via da insuficiência de acesso, e fez emergir também a importância de um novo paradigma de desenvolvimento econômico que assegurasse distribuição de renda e melhoria das condições de alimentação e nutrição para a população.

Não obstante esses avanços, deve-se reconhecer que as propostas defendidas pelo CONSEA em 94 andavam na contramão da política econômica que, num processo de

---

<sup>14</sup>.a expressão *food safety* se refere à segurança do alimento ou alimento inócuo, ao passo que *food security* se refere à segurança alimentar no sentido amplo, de não incerto, não perigoso, denotando pratica alimentar segura

profundas transformações adaptava-se à nova ordem econômica mundial de liberalização do mercado, seguindo os ditames do FMI, num rígido programa de ajuste estrutural à luz do ideário neoliberal. De qualquer modo, essa foi a época em que o país perdeu a grande oportunidade de implantar uma política de SAN.

Com a mudança de Governo em 1994 e o relativo sucesso do Plano de Estabilização da Moeda - o Plano Real, mudou a orientação estratégica do governo em termos das políticas sociais, sendo implantado em 95 o Programa Comunidade Solidária, no qual a segurança alimentar nutricional foi secundarizada (PESSANHA, 2002).

Apesar de incluir em seu desenho, princípios de descentralização, e apresentar algumas inovações em termos de gerenciamento das ações, o Comunidade Solidária encarnou a lógica excludente do modelo desenvolvimentista vigente, em que o crescimento econômico, centrado no capital privado é capaz de naturalmente distribuir a riqueza social (BRAGA; PAULINO, 2007, p.5). Assim assumiu uma tendência de focalização observada no campo da assistência, direcionando suas ações para os segmentos mais empobrecidos da população, desconsiderou os movimentos sociais e estabeleceu uma espécie de concorrência com a política de assistência social, não sendo capaz de cumprir os seus objetivos.

A questão fundamental que emergia à época espelhava uma enorme tensão entre a política econômica, centrada na estabilidade monetária e no ajuste à economia globalizada, e a política social (PELIANO, 1995, p.21). Na verdade, impondo-se a cartilha neoliberal na vida brasileira, redefiniu-se o papel do Estado, numa perspectiva de Estado mínimo que mantinha investimentos na área social, porém de maneira mais tímida, dando lugar a outras prioridades relacionadas às obrigações firmadas com o FMI e oportunizando o crescimento de instâncias não governamentais na prestação de serviços públicos.

Esse intrincado mosaico de relações entre o público, o privado e a prestação dos serviços à população, reeditado pelo Comunidade Solidária, é uma questão recorrente na história das políticas sociais no Brasil e historicamente ligada à assistência social, que sempre esteve associada à filantropia e ao exercício de ações caritativas pontuais, marcadas pelo viés do clientelismo e patrimonialismo. É importante lembrar que somente com a Constituição de 88 a assistência social passou a ser reconhecido com um direito social e como política pública de Estado, assegurada pela Política Nacional de Assistência Social, compondo o tripé da seguridade social ao lado da saúde e da previdência. Esse aparato legal define a assistência social como uma política pública de proteção social e, conforme registro de Alba Carvalho (2005), de caráter transformador e emancipatório, devendo o Estado assegurar aos que dela necessitam, os direitos sócio-assistenciais e as seguranças a eles relacionados. Assim, com

base nesse arcabouço jurídico o Estado deveria assumir um papel preponderante no âmbito da proteção social atuando mais diretamente junto à população e ocupando os espaços que lhe são próprios. Contudo com o reinado neoliberal, instalou-se um conflito de interesses. Enquanto a Constituição previa a ampliação dos direitos numa perspectiva mais universalizante e com maior participação do Estado na vida brasileira, os neoliberais apostavam no encolhimento do Estado com ampliação do mercado. Nessa conjuntura o Comunidade Solidária, cristalizou essas perversas contradições e pôs em marcha um verdadeiro desmonte das estratégias construídas ao longo de muitos anos na saga da assistência social brasileira como política pública.

Nessa linha de pensamento, entender o desafio que se coloca para a implementação dessa política pública num espaço contraditório é fundamental, assim como é necessário compreender as interfaces existentes entre a assistência social e outras dimensões do direito e ainda, com outras políticas. Nesse sentido, importa fazer um recorte e compreender a relação de complementaridade existente entre a alimentação como direito e a assistência social como política pública. Na verdade, não é possível realizar os direitos sócio-assistenciais sem que os sujeitos dessa política, tenham assegurado o seu direito à alimentação adequada e estejam livres da fome. Ademais, ambas foram reféns do modelo de desenvolvimento, de inspiração neoliberal adotado pelo Brasil na gestão FHC e sofreram de forma contundente as seqüelas da política de ajuste.

Nesse período a assistência viu ser desmantelada a frágil estrutura de proteção social instalada enquanto a segurança alimentar e nutricional, passou para um plano secundário nas estratégias de governo. Foi, portanto, abortada a possibilidade de implantar uma política de SAN em todas as suas dimensões, visto que o seu propósito contrariava a política macroeconômica sintonizada com a ideologia da globalização, que não apoiava qualquer tentativa de regulamentação do mercado, incentivava o livre comércio e atribuía um papel soberano ao mercado financeiro.

Ainda no início do Governo FHC, em 95, o Governo Federal extinguiu o CONSEA, instalando em seu lugar o Conselho do Comunidade Solidária. De acordo com Braga e Paulino (2007, p. 01), o desmonte do CONSEA e a criação do Comunidade Solidária desmobilizaram a Ação da Cidadania como movimento nacional, ressaltando que as políticas e ações fragmentadas, ignoravam as mediações organizativas existentes na sociedade civil. Ainda assim, o ambiente de discussão sobre segurança alimentar não foi esvaziado e em 96, no âmbito do Comunidade Solidária, criou-se um Comitê específico para tratar dessas questões, tendo como uma de suas atribuições preparar, em conjunto com outras instâncias

governamentais e não governamentais (Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, Ação da Cidadania, Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Saúde), o relatório brasileiro de preparação para a Cúpula Mundial de Alimentação – CMA, realizada em 1996. Nesse documento (FAO, 1996) tanto o conceito como as propostas brasileiras para a Cúpula, contemplavam uma visão mais ampla da segurança alimentar e nutricional integrada à abordagem de direito humano, representando um marco no debate sobre a SAN no país. Em 1997, o comitê técnico de segurança alimentar do Comunidade Solidária, em articulação com vários ministérios e com a sociedade civil, adotou um conceito de SAN, inspirado nos resultados da Conferencia Internacional de Nutrição de 92 e no informe brasileiro à Cúpula Mundial de Alimentação de 96, ficando definido que,

Segurança Alimentar e Nutricional significa garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente para atender os requisitos nutricionais, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana

Em 1998, a sociedade avançou em mais um emblemático e decisivo esforço de mobilização em favor de SAN, com a criação do Fórum Brasileiro de SAN – FBSAN, uma resposta ao esfriamento do governo em relação às questões de segurança alimentar e à excessiva prioridade conferida ao programa de ajuste estrutural, iniciado nos anos 80, e seus impactos na segurança alimentar, elementos de conflitos e dissensos entre o governo brasileiro e os militantes da área de SAN. O Fórum oxigenou a discussão sobre a matéria e fortaleceu as posições defendidas com vigor pela sociedade civil em fóruns internacionais, mesmo quando as opiniões não se harmonizavam com a posição oficial brasileira.

Na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, o Governo reorganizou suas estratégias voltadas a grupos socialmente vulneráveis e em lugar do Comunidade Solidária foram implantados o Projeto Alvorada e o Comunidade Ativa, voltados, respectivamente, para o combate à pobreza e o desenvolvimento local integrado e sustentável e neles a segurança alimentar continuou secundária em relação à questão da pobreza

## O Novo Milênio – Sinais de Vida Longa para a SAN

A chegada do novo milênio, apresentou um cenário mais favorável à formulação de uma agenda nacional de SAN para o Brasil. Em 2001, o Partido dos Trabalhadores lançou o Projeto Fome Zero, uma proposta ampla fincada nas múltiplas abordagens de SAN, que contou com a participação da sociedade civil e reuniu as maiores autoridades, estudiosos e especialistas na matéria. No ano seguinte, sob a pressão da visita ao país, do relator especial da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas sobre o direito à alimentação, o governo brasileiro se reposicionou sobre o tema. A elaboração e divulgação pelo IPEA, do documento *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil* reflete essa retomada (IPEA, 2002). A partir daí, e com a mudança do ciclo político nacional, uma nova história de SAN começou a ser escrita no Brasil.

As eleições presidenciais em 2003 recolocaram o combate à fome no centro da agenda política nacional, e o seu enfrentamento, desde então, se configura como a principal estratégia do Governo, forjada em princípios e diretrizes de grande apelo midiático junto à sociedade a qual expressava de diferentes formas, a sua indignação com a permanência da fome e da desnutrição, expressões máximas da situação de insegurança alimentar da população. Já no seu discurso de posse o Presidente Lula da Silva em seu discurso de posse deixou clara a sua intenção: “Meu primeiro ano de mandato terá o selo do combate à fome [...] Se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida [...]” (LULA DA SILVA, 2003).

A criação do Ministério da Assistência Social (MAS), do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar – MESA<sup>15</sup>, a instituição do novo CONSEA<sup>16</sup> e o Programa Fome Zero – PFZ, foram as primeiras e mais emblemáticas iniciativas que deram materialidade à idéia – força do Governo Lula, inaugurando uma agenda de segurança alimentar para o país.

Lançado em 2003, à luz da proposta elaborada pelo Instituto Cidadania em 2001, o PFZ estabeleceu como prioridade a erradicação da fome da população extremamente pobre, a partir de estratégias que viessem assegurar o acesso regular à alimentação, orientado sob o princípio norteador da realização do direito à alimentação e, portanto dando um tratamento universal à questão da alimentação (BELIK; DEL GROSSI, 2003). Dentre as ações incluídas

---

<sup>15</sup> Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar foi criado através da Medida Provisória nº 103, de 1.1.2003.

<sup>16</sup> O CONSEA foi criado pela Lei nº 10.683, de 28/05.2003.



no PFZ, os restaurantes populares ressurgem como proposta de intervenção local para ampliar o acesso à alimentação, recomendada para cidades de grande porte.

O ano 2003 demarca portanto um novo ciclo na história da segurança alimentar e nutricional no Brasil e, a partir daí, um acúmulo de iniciativas vem influenciando a inclusão do tema nas discussões sobre o desenvolvimento nacional, quer seja no plano econômico, educacional, social, ambiental, de saúde, extrapolando definitivamente o campo da alimentação e nutrição no qual esteve mais restrito ao longo de décadas e ressignificando, assim, a segurança alimentar numa perspectiva de proteção social.

A realização pelo CONSEA e MDS, da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – A construção da Política de Segurança Alimentar (II CNSAN), em Olinda – PE, em 2004, trouxe ao debate os Princípios e as Diretrizes para uma política de SAN, abordando questões fundantes como o direito à alimentação, a produção e o acesso aos alimentos, as ações de alimentação e nutrição e a discussão das questões institucionais de SAN, como indicadores, participação social e a institucionalidade das políticas. Dessa conferência nasceu um conceito de Segurança Alimentar ainda mais abrangente:

É a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a produtos de qualidade em quantidade suficiente sem comprometer o acesso a outras necessidades, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam social econômica e ambientalmente sustentáveis

Dois anos depois, em 2006, o CONSEA realizou em Brasília o Encontro Nacional de Segurança Alimentar, a 2ª Conferência +2 quando realizou um balanço das propostas da 2ª Conferência, e discutiu a pauta para a III Conferência e definiu diretrizes para a implementação da Política Nacional de SAN e do SISAN.

Decorrente do amadurecimento do processo e atendendo às deliberações da II CNSAN, o Presidente da República sancionou em 2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN<sup>17</sup>, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar- SISAN, definiu as diretrizes gerais da Política Nacional de SAN e mecanismos legais que o Poder Público deverá adotar para assegurar o direito à alimentação adequada. Com o SISAN percebe-se uma clara intenção de gerar uma institucionalidade capaz de favorecer o desenvolvimento de um paradigma intersetorial. em todo o território brasileiro,

---

<sup>17</sup> A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Integram o SISAN as Conferências (nacionais, estaduais e municipais), os Conselhos de Participação Social (CONSEAS) e Câmaras Interministeriais,

considerando que o modelo do próprio sistema deverá ser replicado nos estados e municípios guardando suas especificidades nos vários níveis do Governo Federativo (BRASIL, 2006).

Do ponto de vista da institucionalização da Segurança Alimentar e Nutricional, a LOSAN é destacadamente, a mais importante conquista brasileira nessa área. Ela reconhece a concepção abrangente e intersetorial de SAN, o direito à alimentação e delega ao SISAN a responsabilidade pela formulação da política e do plano nacional de SAN (CONSEA, 2007). Em julho de 2007, foi realizada em Fortaleza, a III Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional – Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional, cujo objetivo foi propor diretrizes de soberania e segurança alimentar, como eixos estratégicos do desenvolvimento: bases para o marco regulatório e implementação do SISAN; diretrizes, eixos e prioridades da Política Nacional de SAN. Para atender a esses objetivos os debates foram organizados em 3 grandes eixos: Segurança Alimentar e Nutricional nas estratégias de desenvolvimento; Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.(CONSEA, 2007)

É inquestionável os avanços e a importância do aparato legal que está sendo construído para assegurar o direito à alimentação, que incorpora elementos substantivos para que os objetivos de SAN sejam transformados em política do Estado brasileiro e também passem a fazer parte das demais políticas públicas, de modo permanente. No entanto, as leis por si só não têm a capacidade de produzir as transformações desejadas. A consecução de ações públicas intersetoriais e contínuas que promovam uma alimentação adequada ao conjunto da população constitui um significativo desafio a ser superado, em meio a dispersão de recursos públicos destinados à área de SAN e à prática vigente de ações fragmentadas, setorializadas.

Agrega-se a esse desafio, a necessidade de outras mudanças estruturais, especialmente na política econômica, a qual continua a se sobrepor à social. É imprescindível a regulamentação da lei, além da criação de instrumentos jurídicos internacionais e nacionais que possibilitem a exigência do seu cumprimento, na perspectiva da realização do DHAA, prevendo sanções no caso de violação. Outra condição para que a lei não se transforme em letra morta é manter vivo o processo de mobilização da sociedade, fazendo com que a população se apodere dos seus conteúdos. O CONSEA, nesse mosaico e com o seu perfil transformador, representa uma das novas institucionalidades necessárias e capazes de contribuir no cumprimento dessa tarefa.

### 2.3.3 Fome Zero: o desafio de integrar políticas e ações para combater a pobreza e promover a SAN

O Programa Fome Zero – PFZ, lançado oficialmente pelo Governo Lula em 2003, é um divisor de águas em relação às ações que objetivam combater a pobreza, a fome e promover a SAN, trazendo as múltiplas abordagens que estão imbricadas na percepção desses fenômenos. Gestado para ser uma política, o programa apresentou na sua gênese, uma engenharia institucional alicerçada em princípios de intersetorialidade, descentralização e participação, apresentando três vertentes de atuação: *ações estruturantes* - mais gerais que diziam respeito aos movimentos mais amplos da política econômica), *específicas* – que atuam sobre a quantidade e a forma do consumo de alimentos e portanto devendo garantir acesso direto à alimentação, e as *locais* - com o objetivo de garantir o abastecimento alimentar em nível local. (BELIK; DEL GROSSI, 2003). No conjunto, as ações objetivavam intervir, em médio e longo prazos, nas causas estruturais da fome e, em caráter mais imediato, no atendimento às suas vítimas, de modo a impedir o agravamento da situação.

Enquanto programa intersetorial, o PFZ teve suas ações incorporadas às estratégias programáticas de diferentes ministérios, conforme observado na figura abaixo.

Principais Programas	Ministérios Participantes
Abastecimento Agroalimentar	Agricultura, Pecuária e Abastecimento Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Acesso à Alimentação	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Agricultura Familiar (Pronaf)	Meio Ambiente Desenvolvimento Agrário Fazenda
Alimentação Saudável	Saúde
Programa Nacional de Alimentação Escolar	Educação
Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido	Desenvolvimento Agrário Integração Nacional
Economia Solidária	Desenvolvimento Social e Combate à Fome Trabalho e Emprego
Bolsa Família	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Rede Solidária de Restaurantes Populares	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Banco de Alimentos	Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	Desenvolvimento Agrário

**FIGURA 1 – Principais programas com ações integrantes do Fome Zero e Ministérios**

Fonte: (IPEA 2007).

O PFZ foi implantado inicialmente com uma ação de transferência de renda, o Programa Cartão Alimentação – PCA, no Nordeste brasileiro, região historicamente castigada pela maior concentração de pobreza do país (47,5%) e pelos piores indicadores de desnutrição e fome (BRASIL, 2002). Dados da PNAD 2001 fundamentaram o dimensionamento da população em risco, chegando-se a 46 milhões de pessoas com insegurança alimentar, sendo que a zona rural apresentava situação mais grave, razão pela qual foram priorizadas as populações rurais e não metropolitanas (IBGE, 2001).

O programa adotou uma estratégia de focalização do atendimento, utilizando para o PCA os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em 1999 e a linha de pobreza do Banco Mundial, na qual são pobres aqueles cuja renda *per capita* diária corresponde a aproximadamente US\$1,0 (TAKAGI, GRAZIANO DA SILVA; DEL GROSSI, 2001).

A partir daí, para a seleção das famílias beneficiárias do programa, foram utilizadas as informações constantes no Banco de Dados do Cadastramento Único<sup>18</sup> uma ferramenta implantada nacionalmente em 2001, para identificação das famílias mais pobres. Apesar das inconsistências do citado cadastro na época, o Governo Federal optou por utilizá-lo ao mesmo tempo em que deflagrou um processo de participação da sociedade na execução das ações do PCA, através da implantação de Comitês Gestores, para quem foi delegada a responsabilidade de, checando as informações advindas do cadastro, incluir e excluir as famílias no programa.

Através do PCA, as famílias mais pobres recebiam R\$50,00 (cinquenta reais), podendo chegar até R\$95,00 (noventa e cinco reais) caso tivessem filhos até 15 anos de idade, gestantes e nutrizes, situações que expõem as famílias a maiores vulnerabilidades, aumentando seu poder de compra de alimentos.

Paralela e gradualmente, foram sendo implementadas e/ou fortalecidas, através do PFZ, um conjunto de trinta ações, sempre na ótica de intervir nas causas e nos efeitos da pobreza e da insegurança alimentar. O planejamento integrado entre os diferentes setores e a complementariedade de ações foram identificados desde o início do programa, como condicionantes para o alcance de resultados.

A focalização foi utilizada tanto na seleção dos municípios como das famílias. Apesar das controvérsias em relação ao uso desse mecanismo de priorização do público a ser

---

<sup>18</sup> O Cadastramento Único é um banco de dados criado pelo Governo Federal na gestão de Fernando Henrique Cardoso, cuja execução é de responsabilidade dos municípios, e representa atualmente a porta de entrada da

atendido pelas políticas públicas, num contraponto à universalização. Na opinião de Barros, Henriques e Mendonça (2000), para aumentar a eficiência e reduzir o desperdício de recursos é necessário focalizar, ou seja, “organizar a fila de atendimento”, considerando a limitação de recursos e a imensa quantidade de pobres existentes no país. Maluf(2006), entra nesse debate dizendo que “a focalização pode ser um elemento de discriminação positiva dos beneficiários” e ainda que, numa perspectiva de equidade social, a focalização “significa definir prioridades e tratar desigualmente os desiguais, combinando os programas (focalizados), com ações universais que evitem o crescimento dos grupos prioritários desses programas”( MALUF, 2006, p.43)

Boschetti (2002), por sua vez defende que focalização não é o mesmo que seletividade. Na opinião dessa autora, a focalização não restringe o acesso a direitos, mas diferencia aqueles que necessitam de atenção especial para reduzir desigualdades, podendo neste sentido ser compatível com a universalização. A seletividade, por sua vez, não visa a superação e ampliação do universo de atendimento, indicando a partir de critérios rígidos, quem será escolhido para ser incluído, sem intenção de ampliar o universo. Demo (2002) corrobora, não pelos mesmos motivos, com a idéia da necessidade de focalização ao registrar que “a política social é inevitavelmente focalizada” e complementa dizendo que “[...]se a política social não privilegiar o pobre, não tem efeito redistributivo (DEMO 2002, p.26-27).

Amélia Conh (1995, p.6) considera que nesse debate, o mais importante “é distinguir entre as políticas sociais voltadas para o alívio da pobreza e aquelas que buscam a sua superação” pensamento considerado no contexto deste trabalho, como o mais adequado em se tratando do enfrentamento da pobreza e da fome. Aquelas voltadas para o alívio da pobreza são mais imediatistas e atendem grupos mais vulneráveis. Já as segundas, ou seja, as que buscam a sua superação são universalizantes e priorizam ações de longo prazo, voltadas para a equidade do acesso dos cidadãos aos direitos sociais, independentemente do nível de renda e da inserção no mercado de trabalho. Promover a articulação entre essas duas modalidades se consubstancia como um imperativo para o desenvolvimento de políticas de enfrentamento da pobreza e da fome no país, na opinião de diversos analistas como Amélia Cohn (1995), Barros, Henriques e Mendonça (2000) e Sônia Rocha (2005).

Nessa linha de pensamento, e utilizando a nomenclatura de Rocha (2005), o PFZ se apresenta como uma iniciativa antipobreza, atendendo os requisitos de articulação entre as duas modalidades de ação, na medida em que o programa utiliza na sua arquitetura

organizativa ações mais imediatistas, que atendem um público selecionado pelo critério da renda e pobreza e, portanto, mais focalizado, e outras mais universalistas, que ao mesmo tempo em que atuam através de outros programas, que atuam em benefício do conjunto da população, têm potencial para dar suporte aos mais pobres.

Ainda no primeiro ano de implantação do PFZ, iniciou-se um processo de reformulações tanto na sua arquitetura como nos seus mecanismos de operacionalização. Nessa conjuntura, deixou de se constituir um programa e passou a ser identificado como uma estratégia de combate à fome. Assim, no bojo dessas mudanças, o Programa Cartão Alimentação foi deslocado para outra área, sendo absorvido pelo Programa Transferência Direta de Renda com Condiionalidades, denominado Programa Bolsa Família - PBF<sup>19</sup>.

A necessidade de coordenação da multiplicidade de ações do Fome Zero - FZ operadas por distintos ambientes institucionais (MESA, Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Assistência Social – MAS) motivou outras mudanças nas suas estratégias de operacionalização. O Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Nutricional MESA, foi extinto suas ações migraram para uma Secretaria Nacional de Segurança Alimentar – SESAN, na esfera do novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS<sup>20</sup>, que também absorveu as competências e atribuições do antigo Ministério de Assistência Social.

Como resultado mais imediato dessas mudanças, destaca-se a ampliação da cobertura do PBF, com a universalização do atendimento às famílias elegíveis ao programa, de conformidade com a sua lei de criação, o fortalecimento de ações voltadas ao apoio à produção da agricultura familiar, em especial o Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar (PRONAF), operando linhas de crédito específicas, e o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA (IPEA, 2007).

Na realidade, em todos esses processos ocorridos, tanto no âmbito da gestão como na operacionalização, observou-se, segundo análise de Maluf (2006), uma ressignificação do Fome Zero - FZ, que passou a ser compreendido como uma estratégia de promoção da SAN e de realização do direito a uma alimentação adequada e por conseguinte, adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos, ou em situação de insegurança alimentar

---

<sup>19</sup> Como uma das estratégias de combate à fome e à pobreza, o Bolsa Família, criado em outubro de 2003, unificou todos os programas de transferência de renda, passando a se constituir uma das mais importantes ações do Fome Zero, em termos de alcance e abrangência.

<sup>20</sup> O MDS foi criado em janeiro de 2004 pela Medida Provisória nº 163 para responder pelas Políticas Nacionais de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Transferência de Renda.

Neste sentido, o FZ assumiu o objetivo de atuar de forma mais integrada articulando acesso à alimentação, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e além de promover a mobilização e controle social, passando a se afirmar como parte de uma política de segurança alimentar e nutricional, e não como sinônimo daquela (IPEA, 2007).

Nessa nova conjuntura, os eixos do FZ são relacionados a: acesso aos alimentos (restaurantes populares, bolsa família, cisternas, alimentação escolar, agricultura urbana, etc); fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF, Seguro Safra); geração de renda (qualificação profissional, economia solidária, micro-crédito produtivo orientado e CONSAD) e Articulação, Mobilização e Controle Social (Casa de Famílias, capacitação, mobilização, conselhos de controle social, etc.).

A implantação do FZ foi apontada nos relatórios de acompanhamento do Plano de Ação da CMA (FAO, 2006) como uma das mais importantes ações do Governo brasileiro na para assegurar os compromissos assumidos por ocasião da Cúpula, bem como no PIDESC e, portanto, de promover o direito humano à alimentação. Por outro lado, os relatórios de avanço do FZ dão conta da importância do conjunto das ações implantadas por meio das diversas políticas setoriais, sinalizando para a melhoria das condições de acesso à alimentação por parte da população em maior risco de insegurança alimentar.

O objetivo do FZ coincide com o primeiro dos oito objetivos do milênio, qual seja, o de erradicar a extrema pobreza e a fome, e segundo a FAO (2006) contribui ainda para o alcance de outros cinco objetivos: atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade na infância e melhorar a saúde materna e garantir a sustentabilidade ambiental.

Analisando a importância dos programas de transferência de renda no contexto de desigualdade e pobreza no Brasil, o IPEA (2007, p.106), com base na PNAD/2004, concluiu que o impacto do Programa Bolsa Família no combate à indigência e à pobreza tem sido positivo, contudo, de menor intensidade diante do observado para o caso dos benefícios previdenciários e assistenciais, o que reforça, na opinião de Barros, Henriques e Mendonça (2000) o papel da política redistributiva como decisiva para a redução da pobreza.

Ainda segundo o IPEA, o PBF, programa de maior abrangência no âmbito do FZ, tem repercussão sobre as condições de vida da população mais pobre. A diferença entre o impacto da transferência de renda oriunda do PBF e dos benefícios assistenciais, conhecidos como Benefícios de Prestação Continuada - BPC e previdenciários é atribuída às diferenças na cobertura e no valor das ditas transferências. No primeiro caso, a cobertura é universal para o público elegível para o programa e o valor médio dos recursos por família corresponde a

R\$67,00 (sessenta e sete reais) enquanto que os benefícios destinados a idosos e deficientes em situação de miséria, apesar de extremamente focalizados, têm valor corresponde a um salário mínimo (IPEA, 2007, p.36).

Do ponto de vista das demais ações do FZ, os relatórios oficiais dão conta do alcance das metas dos programas e projetos em operação, enquanto outras informações sobre resultados de processos e impactos são produzidos. O que é certo é que, por pressões da sociedade e da nova institucionalidade criada pelas instâncias de controle social, o monitoramento e a avaliação das políticas sociais ganham novo *status* e relevância. O pouco tempo de vida do programa, assim como a escassez de dados ou uma linha de base que anteceda a implantação das diferentes ações que compõem o Fome Zero podem justificar a escassez de informações sobre efetividade dessa estratégia.

### 2.3.3 O Restaurante Popular: construindo identidade como ação estratégica de SAN

Sem alimento não há vida e, portanto, o acesso à alimentação se constitui um objetivo permanente para manutenção das espécies. Na história da humanidade, em todas as sociedades primitivas e modernas, os registros do ato de se alimentar sinalizam e contribuem para identificar as suas formas de organização e funcionamento.

O alimento constitui uma categoria histórica, com padrões de permanência e mudanças dos hábitos e práticas alimentares referenciadas na própria dinâmica social. Na verdade, os alimentos não são somente alimentos. Alimentar-se é um ato nutricional, comer é um ato social, pois constitui atitudes ligadas aos usos, costumes, protocolos, condutas e situações (SANTOS, 2005). Roberto Da Matta estabelece uma distinção entre *comida* e *alimento*. Segundo esse autor, em citação de Santos (2005) a comida não é apenas uma substância alimentar mas é também um modo, um estilo e um jeito de alimentar-se. E o jeito de comer define não só aquilo que é ingerido, como também aquele que o ingere.

Flandrin e Montanari citados por Araújo (2006) relatam que o regime alimentar está associado à noção de cidade, diferenciado o modo de vida bárbaro e o civilizado. Para esses autores, “o homem civilizado come não somente, (e menos) por fome, para satisfazer uma necessidade elementar do corpo, mas também (e sobretudo) para transformar essa ocasião em um momento de sociabilidade.” (FLANDRIN; MONTANARI, 1998, *apud* ARAÚJO, 2006, p.44).



Há registros na história da alimentação que, desde a Antiguidade, os romanos e chineses, comiam e bebiam em grupos, em estalagens localizadas nas estradas e na zona rural, para restaurar as forças durante as viagens. Flandrin e Montanari (1998) citados por Araújo (2006) dão conta ainda que a alimentação fora de casa era feita em feiras, barracas na rua ou mesmo nas estalagens que serviam alimentação, tanto para o viajante quanto para a população local.

Não há um consenso entre os antropólogos e historiadores sobre a criação dos restaurantes. A maioria advoga que surgiram na França e alguns atribuem à revolução francesa o mérito de ter sido o estopim para o crescimento dos restaurantes em Paris, e identificam a arte culinária como uma das grandes conquistas da revolução (SANTOS, 2005).

Fábio Araújo (2006) relata que:

A revolução permitiu que a alta cozinha abandonasse a corte, transferindo a arte culinária da elite do século XVIII para a burguesia e até mesmo, parcialmente, para as classes populares. E ainda que os oficiais, entusiasmados com o sucesso dos restaurantes, tinham pressa em frequentá-los e sentarem à mesa (ARAÚJO, 2006, p.45),

O que sugere que o ato de comer em restaurantes relacionava-se também a uma busca de status social.

Spang (2003) *apud* SANTOS (2005), defende a tese de que os restaurantes foram originários de pequenos estabelecimentos como “casas de saúde”, onde se vendia uma sopa restauradora (*Bouillon Restaurant*) para pessoas fracas ou debilitadas do peito. Nessas casas, o caldo revigorante era o restaurador das forças, ou “restaurante”, que por extensão acabou dando nome a esses estabelecimentos.

A revolução industrial e o capitalismo produziram transformações no modo de produção e determinaram a necessidade da venda da força de trabalho, sem o que o trabalhador não poderia satisfazer suas necessidades básicas e de sua família. A sociedade contemporânea, no rastro da urbanização e da globalização, vem impondo novas formas de consumo alimentar, afetando não apenas o paladar e os aportes nutritivos, mas também trazendo novos padrões alimentares, novos costumes, hábitos e práticas alimentares.

Na realidade, com o crescimento das cidades, um novo estilo de vida foi imposto. Novas expectativas de consumo foram estabelecidas, com mais rapidez e praticidade, atendendo as necessidades sociais, as exigências das novas características e formas de trabalho longe de casa, como a inserção da mulher no mercado, o crescimento da informalidade, dentre outros componentes, de modo que as refeições feitas em conjunto, em

casa, com horário determinado e em família, estão se tornando cada vez mais raras. O resultado dessas mudanças foi o crescimento do mercado de refeições, para todos os tipos de bolso e de gosto.

Pode-se dizer que o hábito de fazer refeições fora de casa teve no século XX o seu período de crescimento e fortalecimento sendo marcante a sua assimilação entre as diferentes camadas sociais. Assim, a alimentação doméstica como hábito e prática prevalente, extrapolou os limites da casa e ganhou a rua, onde estão localizados os restaurantes, os quais foram gradativamente absorvendo as mudanças iniciadas desde o século XVIII. Nesse processo, os restaurantes se organizaram tanto para atender demandas relacionadas ao lazer como para atender pessoas que não têm condições de retornar às suas casas para fazer suas refeições durante o período de trabalho, fenômeno especialmente agudo nas grandes cidades, o que favoreceu o surgimento de cantinas, refeitórios, lanchonetes, quiosques etc., destacando-se aquelas especialmente dedicadas a refeições de preparo rápido e preços mais acessíveis. Atualmente, o componente tempo é especialmente valorizado, e comer fora, “comer na rua”, se consubstancia como uma estratégia para otimizá-lo, atendendo exigências impostas pelo mundo do trabalho e por outras atribuições cotidianas consideradas mais relevantes.

Da Matta (1997), em suas formulações sobre a relevância da casa e da rua na sociedade brasileira, declara que

[...] a casa é o lugar onde as pessoas são alguém, é o espaço de reconhecimento, hospitalidade, repouso, recuperação, calma, [...] enfim, de tudo aquilo que define a nossa idéia de ‘amor’, ‘carinho’ e ‘calor humano’. Contrariamente, a rua “é o inverso, é o local perigoso”, é o mundo da impessoalidade, da ausência de vínculos, onde qualquer um pode circular, onde não há privilégios. Na rua, ninguém sabe quem é quem, e as hierarquias estão mais diluídas, o que favorece o surgimento de transgressões de várias ordens. (DA MATTA, 1997, p.57).

A experiência dos restaurantes populares no Brasil não é tão recente e não surgiu com o Fome Zero, muito embora, a partir dele tenha se tornado mais conhecida e disseminada. Os primeiros registros de restaurantes populares no Brasil remontam ao ano de 1917, na Estação Central de Belo Horizonte - BH. Nabuco e Pessoa (2001) citados por Pessanha, (2002) apontam que

[...] experiências pontuais de políticas de garantia de acessibilidade alimentar direcionadas a grupos específicos, tais como os restaurantes populares foram implementados desde a década de 40, através do Serviço

de Alimentação da Previdência Social – SAPS, iniciativas mais amplamente difundidas na década de 50 com a criação de restaurantes universitários e empresariais. (Nabuco e Pessoa, 2001 *apud* Pessanha, 2002, p.8)

Em 1950, Juscelino Kubitschek, então Governador de Minas Gerais, recuperou a experiência dos restaurantes para alimentação de operários, estudantes e trabalhadores do centro da cidade, que funcionava também à noite, servindo trabalhadores de horário noturno como gráficos, jornalistas e outras categorias. Esse restaurante foi desativado sendo reinaugurado em 94 num outro momento da vida nacional, quando imperava o desemprego urbano, a precariedade do trabalho e o crescimento das ocupações informais, respondendo à necessidade de assistir grupos mais vulneráveis da população, excluídos do mercado de refeições por insuficiência de renda (INSTITUTO CIDADANIA, 2001) e por todas as mazelas decorrentes do ajuste estrutural da economia.

A experiência de Belo Horizonte com uma gestão pública eficiente, inspirou a difusão dos restaurantes populares em vários Estados brasileiros, como no Rio de Janeiro e em São Paulo, porém com outras formas de gestão. No Rio, eram terceirizados e em São Paulo administrados por entidades beneficentes cadastradas. Contudo, em ambos os casos, o valor pago pela refeição correspondia a R\$1,00. A partir do FZ, e na esteira do seu sucesso de mobilização, os restaurantes populares foram disseminados pelo país afora no bojo da temática de SAN e do combate à fome e numa perspectiva de afirmação do direito à alimentação saudável.

O Instituto Pólis (2005), em pesquisa realizada em 2005 sobre a caracterização dos restaurantes populares, cadastrou 111 restaurantes populares, sendo 94 em funcionamento e 17 em implantação, localizados em 18 Estados e 59 municípios. 50% deles concentram-se na região sudeste (38 unidades no Estado de São Paulo, 9 no Rio de Janeiro e 9 em Minas Gerais), cabendo destacar também a presença expressiva no estado do Rio Grande do Sul (12 unidades) e no Distrito Federal (9 unidades).

Até 2005, registravam-se apenas cinco restaurantes populares em diferentes Estados das Federação, apoiados pelo Programa Restaurantes Populares, uma das iniciativas da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar do MDS que passava a integrar a rede de ações do FZ. Naquele ano foram firmados 74 convênios com Estados e municípios para construção e aquisição de equipamentos para novos restaurantes (IPEA, 2007, p.103). cabendo ao MDS o apoio à sua implantação.

Sendo destinados a oferecer à população que se alimenta fora de casa, prioritariamente aos extratos sociais mais vulneráveis, refeições variadas e nutricionalmente

equilibradas, os restaurantes populares, por orientação do MDS devem ser implantados em regiões centrais de cidades com mais de 100.000 habitantes, com intenso fluxo de pessoas e, de preferência, nas proximidades de terminais de transportes coletivos, de modo que o seu público não dependa de transporte para acessar o serviço (BRASIL, 2004).

Segundo o documento oficial de apresentação do programa, espera-se com essa iniciativa “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, 2007b, p.4).

Os restaurantes populares são equipamentos públicos de SAN que integram os Sistemas Locais de SAN, os quais são identificados como um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional, articulados no âmbito dos Governos Locais. Nessa perspectiva, os restaurantes devem contribuir para a consolidação do SISAN, funcionando como instrumento de incentivo, controle e avaliação das atividades de produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos, bem como das atividades de educação nutricional, inclusão social e cidadania (BRASIL, 2007b).

No caso dos restaurantes populares, não foi realizada uma avaliação *ex-ante* do programa em nível nacional, pelo MDS e nem pelo Governo do Ceará de modo que não é possível comparar a situação atual e anterior à sua implantação. A pesquisa, encomendada pelo MDS ao Instituto Polis, sobre a caracterização dos restaurantes, comentada anteriormente, não apresenta análise sobre o funcionamento dessas unidades e sim sobre as suas formas de gestão, concluindo que, na sua maioria, há uma conjunção de esforços entre o poder público, a sociedade civil e a iniciativa privada, sendo que a relação entre esses setores é diferenciada, variando entre parcerias e contratação de serviços. Apesar das diferenças na gestão, a pesquisa aponta que é do Poder Público, a origem dos recursos utilizados na manutenção da maioria das unidades.

O estudo realizado por Araújo (2006) no Restaurante Mesa do Povo de Parangaba, em Fortaleza, confirma a sua importância para as famílias tanto no que se refere aos aspectos nutricionais como em relação ao impacto no orçamento familiar, podendo-se deduzir que essa é uma estratégia com potencial para promover a SAN. No entanto, para se firmar como tal e compor o SISAN, a experiência dos restaurantes precisa causar impactos positivos não apenas junto ao seu público direto. Eles precisam se integrar aos circuitos de produção, comercialização e distribuição de alimentos, e desse modo intervir na segurança alimentar e

nutricional e na melhoria de vida do conjunto de atores que fazem parte dessa cadeia produtiva que possibilita chegar a refeição a cada uma das pessoas que freqüentam o restaurante.

Nessa linha de pensamento, é importante valorizar e entender que a articulação dos restaurantes com outros componentes do sistema, relacionados ao fortalecimento da produção local e à educação alimentar, dentre outros, possibilita construir um vetor de desenvolvimento local gerando impactos mais expressivos e sustentáveis na produção familiar. Encontrar os elementos para resolver essa equação é o desafio que se coloca neste momento, aos gestores dessa ação em Fortaleza, quando estão sendo definidas as bases para a expansão do projeto, para a implantação, com apoio técnico e financeiro do MDS, de mais um restaurante na capital cearense.

Do ponto de vista da natureza das políticas públicas, e como uma iniciativa de ampliação a acessibilidade alimentar das populações em situação de insegurança sócio econômica e conseqüentemente de insegurança alimentar, o programa Restaurantes Populares combina, no dizer de Lavinias e Garcia (2004), duas vocações: uma regulatória e outra compensatória. A primeira produz efeitos universais estimula a concorrência e influencia na redução dos preços e na oferta de melhores serviços. A segunda, caracteriza programas mais focalizados e destinados a suprir déficits nutricionais. Há ainda uma terceira vocação, voltada para a cidadania alimentar e nesse caso, refere-se a disseminação de informações aos consumidores sobre características e preços dos produtos e sobre os efeitos dos hábitos de consumo na saúde. (LAVINIA; GARCIA, 2004). Dessa perspectiva considera-se o enorme potencial do restaurante em atuar na educação para a cidadania, aspecto ainda não suficientemente valorizado e explorado pelos gestores dessa tipologia de programa.

Com a aprovação da LOSAN em 2006, tem-se o enorme desafio de regulamentar esse diploma legal e implementar o SISAN, e nesse aspecto os restaurantes figuram como importante instrumento de promoção do direito humano à alimentação. Cabe ao Poder Público aperfeiçoar a experiência, articulando seu funcionamento a outras ações de SAN e à sociedade, exercer o seu mandato de participação e controle social e exigir o cumprimento do direito humano à uma alimentação adequada, de modo que seus objetivos possam ser plenamente alcançados.

### 3 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO COMO PRATO DO DIA

*O que mata de fome não é a seca. É a cerca.*  
Herbert de Souza, o Betinho

#### 3.1 A cidadania como chave analítica para pensar a segurança alimentar e nutricional na perspectiva do direito

O desejo por uma sociedade mais justa e com mais equidade está no centro da discussão sobre a cidadania, porque essa foi, é e sempre será sua matéria prima, sua razão de ser. O assunto foi tema de debates em todas as sociedades ao longo do tempo e sob diferentes perspectivas, desde o surgimento da vida nas cidades, e se relaciona essencialmente com a capacidade dos homens exercerem direitos e deveres.

O conceito de cidadania é dinâmico, e comporta variações de sentido no tempo e espaço. Pinsky citado por Gohn (2005) diz que em cada Estado Nação ele pode adquirir contornos diferenciados de acordo com o titular dos direitos, e mesmo com os próprios direitos e deveres que caracterizam os cidadãos. Na atualidade, o conceito de cidadania é amplamente utilizado por políticos, intelectuais, administradores, gestores, dentre outros; no entanto, seu significado não é necessariamente o mesmo para todos eles, podendo tanto estar carregado de sentido de dominação como de emancipação da população.

Entender essa categoria exige um esforço de pensar suas concepções demarcadas em diferentes épocas na História, até chegar nos dias atuais, e na construção da cidadania brasileira. Trata-se de uma reflexão, fundamentada nas idéias de Covre (2006), Glória Gohn (2002, 2005), Vera Telles (2004), Evelina Dagnino (2004), Potyara Pereira (2004), Marilena Chauí (2005), Pedro Demo (2002) Roberto Da Matta (1997), Yazbeck (2002), Carvalho (2004), que têm contribuído no processo de construção de conhecimento sobre a temática

Partindo dessa compreensão é possível pensar sobre a cidadania no Brasil e fazendo um recorte para as questões de segurança alimentar e nutricional numa abordagem de direitos, analisar à luz das reflexões de Valente(2002), Maluf(2006), Menezes e Marques, (2006), Burlandy (2003 e 2004), Pessanha (2002), dentre outros, como a experiência brasileira vem se construindo na busca pela realização do direito humano a alimentação adequada – DHAA.

## Conhecendo o passado para entender o presente

A História começa com o nascimento da democracia na sociedade grega e com ela o estabelecimento dos direitos para os homens livres. Apesar de restrita, por não abranger as mulheres, as crianças e os escravos, a cidadania na pólis grega era política, possibilitando a participação dos cidadãos no Governo. Glória Gohn (2005) atenta para o fato de que a cidadania sempre esteve relacionada a dimensão de ter posses e propriedades e que, mesmo no direito Romano, esse era um indicador de cidadania.

Na sociedade feudal, quando os escravos e camponeses eram vistos como parte da propriedade assim como o gado e as terras, a noção de igualdade foi deixada de lado criando-se um hiato, desfeito muito tempo depois, com o surgimento da burguesia e início do capitalismo, no século XV (COVRE, 2006).

A Revolução Francesa, assim como outras revoluções burguesas, teve um papel fundamental nessa retomada e demarcou a concepção liberal de cidadania, instaurando as Constituições e o Estado de Direito, que definiu pela primeira vez, direitos iguais para todos os homens, mesmo que fossem somente perante a lei. Com a burguesia no centro do poder e a formação do capitalismo, os direitos foram vinculados àqueles que tinham propriedade, caracterizando-se uma cidadania formal que servia à dominação dos burgueses. A Declaração dos Direitos, em 1789, consolidou essa idéia da propriedade como direito supremo, pois nela “tinha direito por ser um ser humano proprietário e não por ser membro da pólis como na Grécia” (GOHN, 2005, p.19). Nessa etapa, denominada pela autora como de formação do capitalismo, tem-se a valorização do trabalho e a cidadania, a partir daí, se desenvolve vinculada à visão de classe social.

Locke, Rousseau, e Kant, três teóricos da cultura burguesa, têm diferentes concepções de cidadania. Na primeira, a cidadania é vinculada à propriedade do corpo, sendo propriedade, de acordo com Locke citado por Covre (2006) “tudo aquilo que o homem retira diretamente da natureza e que é retirado também por seu cavalo e seu escravo”. Na visão de Locke, portanto, admite-se a exploração do homem por outro homem, a desigualdade, a existência de cidadãos e de não cidadãos, os proprietários e o “corpo mandado”. (COVRE 2006, p.26)

Rousseau, por sua vez, em oposição a Locke, concebe a cidadania a partir de uma relação mais justa entre os homens não havendo espaço para a exploração e defende que “nenhum homem pode ser tão rico a ponto de sua posição lhe permitir comprar o outro e

tampouco um tão pobre a ponto de se vender” (COVRE, 2006, p.28). Nessa perspectiva, agrega à igualdade e à liberdade aspectos da economia e da política.

A concepção kantiana valoriza o Estado de Direito, entendendo que, para além das relações mais justas entre os homens enfatizada por Rousseau, devem existir as relações entre os Estados Nacionais, essenciais para o desenvolvimento pacífico da humanidade. Para Kant, as leis deviam reger os homens. No entanto, eles precisam criticá-las e serem capazes de modificá-las, possibilitando uma reformulação contínua do Estado de Direito.

Além da visão desses três teóricos, em Marx encontra-se uma crítica vigorosa à burguesia, que submete a classe trabalhadora a uma condição de explorada, sobrevivendo às custas da venda de sua força de trabalho, gerando a mais valia. De acordo com COVRE (2006), “o marxismo contribuiu para a construção do conceito de cidadania, ao criticar o uso dos direitos pela burguesia para dominar os outros grupos sociais” (COVRE,2006 p.33).

Marshall, no século XX, apresentou uma teoria<sup>21</sup> de cidadania na qual os direitos foram divididos em primeira geração, os civis e políticos, e de segunda geração, os direitos sociais, organizados como em uma pirâmide, em cuja base localizavam-se os direitos civis. Ainda segundo essa teoria, os direitos civis, localizados na base da pirâmide, viriam em primeiro lugar, dando a sustentação e criando as condições para que os outros direitos se realizassem (COVRE, 2006). No conjunto, eram direitos centrados nos indivíduos e deveriam ser assegurados por um Estado de Bem-Estar, cabendo ao Estado operá-los e regulamentá-los. Ainda naquele século, esse enfoque individualista foi deslocado, introduzindo-se uma concepção de cidadania coletiva, construída e expressa pelos movimentos sociais.

Nos anos 40, ao fim da segunda Guerra Mundial, e com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) surgem os sistemas de proteção dos direitos humanos, que tem na Declaração Universal do Direitos do Homem, promulgada em 1948, seu marco principal. A Declaração, contemplou direitos humanos, civis políticos, econômicos, sociais e culturais, sem distinção em relação a perspectiva geracional, ou seja, se é de primeira, segunda ou terceira geração, e ali a alimentação já foi reconhecida como direito. Nos anos seguintes, com a divisão do mundo em dois blocos – o capitalismo e o socialismo, e os conflitos

---

<sup>21</sup> Direitos de Primeira geração são aqueles que se referem às liberdades individuais, ou os chamados direitos civis. São eles os direito de locomoção, de propriedade, de segurança, de acesso à justiça, de opinião, de crença religiosa, de integridade física

De segunda geração são os direitos sociais, aqueles ligados ao mundo do trabalho como salário, férias, seguridade, previdência e ainda o direito a educação, saúde, habitação, alimentação, marcados pela luta dos trabalhadores nos séculos XIX E acentuado no Séc XX

Mais recentemente foi incorporada uma terceira geração dos direitos, aqueles que se referem a direitos coletivos da humanidade, como meio ambiente, à defesa ecológica, à paz, ao desenvolvimento, à autodeterminação dos povos. Direitos sem fronteiras. Chamados de solidariedade planetária ( BENEVIDES, [2005])



ideológicos próprios do período da guerra fria, foi necessário estabelecer dois pactos de Direitos Humanos – o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o de Direitos Civis e Políticos. Em 1968, a I Conferencia Mundial de Direitos Humanos, em Teerã, proclamou a indivisibilidade<sup>22</sup> dos direitos reafirmados em 93, na II Conferencia Mundial, como forma de preservar a validade dos direitos humanos.

### Os caminhos da cidadania brasileira

Pensando a cidadania a partir da teoria de Marschall, José Murilo de Carvalho (2004) diz que o Brasil reverteu a ordem, construindo a cidadania ao contrário, com a inversão da lógica e cronologia dos direitos, o que determinou o lento avanço do processo democrático no país. Para o autor, em terras brasileiras os direitos sociais vieram em tempos de “supressão dos direitos políticos e de redução dos civis”<sup>23</sup>, gerando graves conseqüências na eficácia da democracia. Uma dessas conseqüências, relata (Carvalho,2004) foi a supervalorização do Executivo e em contrapartida, o esvaziamento do Legislativo. Outra, foi a “estadania”, definida pelo autor como uma cultura orientada mais para o Estado, visto como superpoderoso, patrimonialista e distribuidor de favores, destacando ainda como seqüela desse processo a visão corporativa dos interesses coletivos, que se materializou na busca de privilégios pelas mais diferentes categorias, como se viu durante a Constituinte de 1988.

Além de todas essas contradições apontadas pelo autor, e como resultante delas, importa destacar a situação de pobreza e de desigualdades profundas que marcam grande parte da população brasileira, produzidas anos a fio numa sociedade que se “quer moderna e que se fez moderna”, segundo as palavras de Telles (2001, p.13), convivendo placidamente com uma massa de não cidadãos que busca a realização de direitos sociais, sem que a igualdade civil e social esteja minimamente satisfeita. É a inversão da ordem de que trata Carvalho (2004).

Assim foi pavimentado o caminho da cidadania brasileira, onde, desde os tempos da Colônia, os pobres e escravos eram não cidadãos. Aqui o autoritarismo social, “um ordenamento social presidido pela organização hierárquica e desigual do conjunto das relações sociais e baseado, predominantemente, na cultura de classes, raça e gênero”

---

<sup>22</sup> São indivisíveis e interdependentes porque à medida que são acrescentados ao rol dos direitos fundamentais da pessoa humana, eles não podem mais ser fracionados

(DAGNINO, 2004, p.104), fincou raízes profundas e se mostra emaranhado, no cotidiano da sociedade onde, ao lado da miséria e da fome, produz um verdadeiro *apartheid* social. Vera Telles (2004, p.95) corrobora com esse pensamento e atenta que “numa sociedade como essa, a afirmação das diferenças, quando não repõe privilégios, é feita na lógica de discriminações”.

Nesse cenário de desigualdades, a cidadania brasileira tem contornos próprios e pensando, que é através dos direitos que as práticas sociais são reguladas e os vínculos civis entre os indivíduos são construídos, percebe-se a importância de entender a cidadania como estratégia política, como possibilidade de uma cidadania ampliada.

No século XX, mais especificamente nos anos 30 e 40, o Brasil vivenciou um tempo de cidadania regulada, expressa na sua relação com o trabalho, através das Leis Trabalhistas regulamentadas pelo Estado, e coladas a um pertencimento corporativo, dissociando-se dos direitos políticos e das regras de equivalência jurídica, ou seja, de uma condição inerente de cidadania que, como bem disse Vera Telles (2001), se realizava “como recompensa ao cumprimento com o dever do trabalho” (TELLES, 2001, p.22). Fora dessa condição, a autora diz que os “desempregados, desocupados, subempregados, trabalhadores sem emprego fixo ou ocupação definida eram transformados em pré cidadãos, em não iguais, restando para eles, o lugar dos não direitos e da não cidadania, o espaço da assistência social” (TELLES, 2001, p.22). Nessas condições segundo Sposati, em citação de Telles (2001), “a pobreza vira carência, a justiça se transforma em caridade e os direitos, em ajuda a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído”( SPOSATI *apud* TELLES, 2001, p.26).

Nessa experiência, ainda seguindo o raciocínio de Vera Telles, a lei deixou de lado a universalidade dos direitos. Na prática, o acesso aos direitos sociais foi apartado da condição inerente de cidadania, “produzindo-se uma fratura entre a figura do trabalhador e a do pobre incivil” (TELLES, 2001, p.24).

A literatura mostra que a pobreza sempre esteve presente na história da sociedade brasileira, sempre foi registrada e incluída no debate político, porém sem considerar a questão da justiça e da cidadania. Aqui a pobreza foi naturalizada, teve esgarçada a sua dimensão ética e foi fundada numa matriz de incivilidade. Aqui os pobres são ao mesmo tempo réus e vítimas, são acusados e carregam a culpa por sua condição e como tal, são condenados a permanecerem à margem dos direitos, sendo merecedores apenas da caridade do Estado ou de

---

<sup>23</sup> referindo-se ao período pré constituição de 88 quando a ditadura limitava as liberdades individuais e a sociedade civil ainda assim se organizava, lutando por direitos sociais que terminaram sendo absorvidos no texto da Constituição Cidadã.

outros. Na sociedade brasileira não é, pois, uma coincidência infame que cidadania e pobreza andem sempre juntos, e que na literatura, alguns autores, como Vera Telles, façam referências à relação simbiótica existente entre elas. Na realidade, no Brasil, as leis que deveriam universalizar os direitos e promover a cidadania cimentaram privilégios e cristalizaram desigualdades.

A alimentação é um dos direitos sociais, identificado como de segunda geração em relação aos direitos humanos e ligada, de acordo com Bobbio (1992) em citação de Pessanha (2002), “ao fortalecimento do ideário de igualdade e solidariedade, seja entre os indivíduos-cidadãos dos Estados Nacionais, seja ultrapassando estas fronteiras e se transformando num direito e numa reivindicação universal, dos cidadãos do mundo globalizado” (BOBBIO, apud PESSANHA, 2002, p.2). A pobreza está fortemente vinculada à dificuldade de acesso e à inadequação da oferta ao alimento isto é, à insegurança alimentar, conceito relacionado a uma violação do direito à alimentação.

Neste sentido, pode-se dizer, concordando com a afirmação de Pessanha (2002), que as questões relacionadas à pobreza e à insegurança alimentar estão, no seu cerne, vinculadas às noções de cidadania e de Direitos Humanos, construídos ao longo do processo histórico dos estados-nação.

Burlandy e Magalhães (2004) trazem ao debate uma reflexão sobre o direito à alimentação, advogando que não basta que os indivíduos tenham seus direitos garantidos apenas na perspectiva humana, ou seja, como inerente ao ser humano independente das demais formas de inserção do indivíduo na sociedade, é preciso que a perspectiva cidadã também esteja presente, porque é nessa dimensão que são socialmente construídos os critérios responsáveis por definir o que é direito ou não.

No período entre 1964 e 1985, os direitos do cidadão estiveram presentes como debate e reivindicação, contrapondo-se à ditadura militar que se instalou no país. As torturas, os desaparecimentos e assassinatos de oponentes políticos, a censura à imprensa e a ausência geral de liberdades colocaram em pauta a luta pelo respeito aos direitos humanos. Em pleno século XX, lutava-se pela garantia de direitos afirmados já no século XVIII.

Nessa situação, as décadas de 70 e 80 no Brasil, têm a marca dos movimentos sociais, que surgiram em oposição ao regime autoritário, fazendo emergir o que Gloria Gohn (2001, p.196) denomina de “cidadania coletiva”, e que se relaciona à busca de direitos e deveres para categorias sociais excluídas da sociedade no aspecto econômico e cultural, dentre elas os velhos, as crianças e os deficientes, para quem eram reivindicados direitos sob a forma de concessão de bens e serviços. Nesse contexto, a sociedade civil emergiu à luz de um

discurso de autonomia, organizando-se numa perspectiva de independência em relação ao Estado. Esse período, identificado por Potyara Pereira (2002) como reformista, do ponto de vista das políticas sociais brasileiras, foi marcado também por mudanças na concepção de cidadania que, no rastro das conquistas democráticas, transbordou da esfera dos direitos individuais – civis e políticos, para os chamados direitos sociais, contrariando o receituário liberal, na medida que estabeleceu novos titulares do direito, numa tendência à sua universalização, e delegou ao Estado a responsabilidade de assumir novas obrigações sociais advindas da conquista de novos direitos.

A Constituição de 88, também conhecida como Constituição Cidadã, é um marco dessa mudança, estendendo direitos sociais, incorporando e legalizando os direitos constantes na Declaração da ONU, criando mecanismos não convencionais de participação política e descentralização do poder, abarcando “novos bens merecedores de garantias” – como a assistência social, “novos titulares de direitos à proteção social” (PEREIRA, 2002, p.254) e instaurando o sistema de seguridade social do qual fazem parte as políticas de saúde, assistência e previdência social.

Potyara Pereira (2000) considera que a seguridade social foi uma das maiores inovações da Constituição de 88, concebendo as políticas de saúde e assistência social, de caráter distributivo e de previdência social, de natureza contributiva, “como um conjunto integrado de proteção social pública na perspectiva da cidadania” (PEREIRA, 2000, p.155). Nesse contexto de seguridade social incorpora-se também o direito à alimentação, presente na concepção ampliada de saúde, que envolve o acesso à alimentação, à terra, à habitação, ao trabalho e ao saneamento (BURLANDY; MAGALHÃES, 2004) e nesses termos, reconhece a exigência do acesso universal à saúde e à alimentação desvinculado tanto da esfera da previdência social como da distribuição de alimentos para famílias pobres, reforçando a dimensão da segurança alimentar e nutricional para além do combate à fome e à pobreza.

#### O período Pós Constituição de 88 – a cidadania ameaçada

Apesar dos avanços no campo legal, as questões pertinentes à consolidação da proteção social continuavam pendentes. Chegando num período em que a corrente neoliberal se instalava no país, e estando na contramão dos seus interesses, o período pós-Constituição, foi marcado por uma reversão da agenda de mudanças, em que a instituição dos mecanismos de proteção social, conforme preconizados na Constituição, foi inviabilizado. Assim é que, se por um lado esboçava-se a esperança de implementar um orçamento integrado entre as três

políticas - assistência social, saúde e previdência, de operar a assistência social como política pública de direitos, de incorporar a segurança alimentar como eixo estratégico de desenvolvimento, por outro, a onda neoliberal tratava de desconstruir as possibilidades, adotando uma postura de retrocesso em relação às políticas sociais e à ampliação da cidadania.

Nos anos 90, caracterizados por um cenário de consolidação da matriz neoliberal, de mudanças profundas na conjuntura econômica, e na trilha da Constituição cidadã, observou-se se uma ressignificação da cidadania, com novos atores entrando em cena, com a sociedade civil se ampliando e se entrelaçando com a sociedade política. Nessa dinâmica os conflitos se expressaram, e observa-se o surgimento de novos espaços públicos não estatais, em que fóruns, conselhos, e outras instâncias de articulação se estabeleceram na gestão das demandas sociais.

Contraditoriamente, porém, nesses mesmos anos 90, as conquistas no campo do direito sofreram um golpe frontal, traduzido na esfera das políticas públicas, aquelas que se consubstanciam como mecanismo de concretização de direitos de cidadania, instaurando-se o segundo ciclo das políticas sociais, classificado por Potyara Pereira (2002), como contra-reformista conservador. Nesse ciclo, “forças políticas da ditadura militar se aliaram aos neoliberais para obstruir o avanço dos direitos sociais”. Além disso, manobras estatais esvaziaram as políticas sociais que pretendiam concretizar direitos previstos na Carta Constitucional de 88, quebrando a unidade do conceito de seguridade social, centralizando as decisões no Governo Federal e transferindo funções, sem que o Estado fosse o garantidor dos direitos de cidadania (GOHN, 2002, p.271). No conjunto, tais práticas contribuíram para que as políticas sociais focalizassem as camadas extremamente pobres, ferindo, assim, o princípio da equidade e deixando no abandono grandes parcelas da população.

Em 94, e com a gestão Fernando Henrique Cardoso, a orientação estratégica das políticas sociais mudou. Ao analisar esse período, Carvalho (2004) diz que o Brasil encarnava dois projetos políticos qualitativamente distintos, que se confrontam permanentemente :

“Uma perspectiva progressista de alargamento da política, numa ampliação e redefinição de direitos e cidadania VERSUS uma perspectiva conservadora neoliberal de despolitização, com a destituição e flexibilização de direitos, restringindo a cidadania a uma integração individual no mercado” (CARVALHO, 2004, p.05)

E nessa disputa, seguindo ainda a linha de pensamento de Carvalho (2004), a hegemonia neoliberal sufocou as conquistas progressistas, inclusive aquelas consignadas em lei. O Programa Comunidade Solidária representou, no âmbito das políticas sociais, a expressão desse momento. Por um lado o programa foi implantado como um plano de ação de combate à pobreza, devendo instituir um novo estilo de gerenciamento de ações públicas na área social, com vistas a descentralização e a integração das ações, nos três níveis de governo (PELIANO e outros, 1995, citado por PESSANHA, 2002 p.20), coordenando uma ação conjunta com diferentes instancias governamentais e colaboração das organizações da sociedade civil. Nessa lógica organizativa, o programa, em sintonia com a orientação neoliberal de encolhimento do Estado, transferia serviços e ações para a sociedade civil e nessa perspectiva, movia-se ao contrário do que preconizava a Política Nacional de Assistência Social, que construía, a duras penas, seus programas e instrumentos tendo como referencia a realização dos direitos sócio assistenciais. E nesse ponto, a questão se articula com o tema da cidadania. De acordo com Pereira, ao jogar suas responsabilidades para a sociedade civil o Estado aposta em algumas vantagens:

[...]teria para ele (Estado) dois efeitos positivos: o primeiro é diminuir os gastos; o segundo, seria dismantelar as políticas universais; dismantelar e privatizar saúde, educação, etc. Então, é uma solidariedade ...[...]é uma parceria extremamente residual e perversa que não oferece pactos de conjuntos a nível do bem estar da população.(PEREIRA in:CARVALHO,1999,p400)

O Comunidade Solidária foi uma das expressões do que aconteceu no período pós Constituição, mas pode-se dizer que as políticas públicas de uma maneira geral, sofreram com o domínio da área econômica sobre o social, em que o país seguiu a risca os ditames do FMI. Entretanto, nesse cenário, a sociedade civil, novamente se mobiliza e nos novos espaços públicos que vão sendo criados um quadro se redesenha no país.

Pensar a cidadania na sociedade contemporânea exige ultrapassar a idéia do enquadramento dos direitos no campo legal, e levá-los à esfera da dinâmica das relações sociais onde eles realmente se realizam;, exige pensar numa nova cidadania, cuja construção emana da experiência dos movimentos sociais pela luta por direitos, o alargamento e aprofundamento da democracia, e por fim, exige a articulação entre cultura e política. Essa nova cidadania incorpora também uma nova sociabilidade e figura como uma possibilidade de

transformação da cultura democrática. São os espaços públicos do Brasil Contemporâneo que se diversificam e se multiplicam em que “a cidadania é buscada como luta e conquista e a reivindicação dos direitos interpela a sociedade”(CARVALHO, 2004, p ).

São os fóruns, os conselhos, as experiências de orçamento participativo, são as formas distintas de afirmação da pluralidade no combate às desigualdades; são as estratégias e mecanismos inovadores de lutas e embates pelos direitos humanos; são os movimentos de gênero, de etnia e de geração; são formas de controle e monitoramento dos meios de comunicação de massas; são experiências de viabilização de economia solidária (CARVALHO , 2004, p 9 e 10)

Para além dessas questões merece destaque algumas iniciativas implantadas em atendimento aos resultados e proposições das Conferências e dos Pactos internacionais. Nesse sentido em 95, foi criado o Plano Nacional de Direitos Humanos - PNDH, seguindo as recomendações da Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena, em 93, incorporando nas suas metas, direitos civis, políticos e sociais. Foi criada então a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça, que em 99 foi transformada em Secretaria de Estado, responsável pela adoção de medidas de proteção contra a violação dos da população. O importante é ter em mente que, não obstante a implantação de mecanismos voltados para os Direitos Humanos, o país ainda vivia sob a égide do neoliberalismo enfrentando os conflitos advindos de uma política dominada pela economia, em que a universalização dos direitos não encontrava terreno fértil para se concretizar.

## O novo milênio

A vitória da esquerda brasileira em 2003, personificada em Lula da Silva, significou, uma possibilidade de consolidação e aprofundamento democrático e, nas palavras de Oliveira (2003), “uma refundação do Brasil, só compatível a outros três momentos: a proclamação da República e a Revolução de 30”

Apesar das críticas severas de alguns analistas, em relação ao continuísmo do modelo de desenvolvimento adotado, sob o ponto de vista das ações de promoção dos direitos humanos e da cidadania, registra-se grandes avanços, tanto no arcabouço normativo jurídico como no aparato político institucional que garantem os direitos fundamentais de cidadania no país, e que zelam pelos grupos mais vulneráveis (IPEA,2007b,p.230). Foram criadas as Secretarias Especiais de Direitos Humanos, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da

Igualdade Étnico Racial e a Secretaria Especial de Políticas para a Mulher. Para além das responsabilidades relacionadas à garantia dos direitos da população em geral, o PNDH prioriza alguns grupos historicamente mais vulneráveis à violação dos direitos como é o caso de crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, mulheres, comunidades tradicionais, GLBT, dentre outros. O Relatório do IPEA (2007b), informa que a participação da sociedade civil na área de direitos humanos tem sido decisiva, ressaltando que todo o processo de construção dos Planos e ações, através das Conferências tem permitido a ampliação das metas, com a absorção de um conjunto de demandas que gradualmente vão sendo transformadas em direitos.

Entretanto e a despeito de todas as iniciativas cabe registrar que há ainda muitas dificuldades, e muitas das conquistas ainda não atingem uma grande parcela da população brasileira, especialmente no que diz respeito ao desconhecimento, à falta de informações e de instrumentos suficientes que permitam a exigibilidade desses direitos. Além disso, a realização desses direitos requer a implementação de políticas públicas e de serviços à população, que nem sempre são priorizadas no escopo do planejamento de cada setor, já que a diretriz econômica ainda tem um grande peso na definição e alocação de recursos.

Fora do contexto específico dos direitos humanos mas a eles relacionados, destaque deve ser dado a grande prioridade que vem sendo dada às políticas sociais e o grande potencial transformador dessas ações para desenvolver estratégias que possibilitem o “apoderamento”<sup>24</sup>, “processo pelo qual a população se apodera, se apropria de seus direitos, se sentindo e agindo como sujeitos destes direitos, apoderando-se também dos mecanismos institucionais para sua implementação”(VALENTE, FRANCESCHINI e BURITY, 2007,p22), caminho que seguramente pode fazer a diferença para que indivíduos mudem a condição de não cidadãos, de destituídos de direitos, para cidadãos. Nesse processo, a participação vigorosa da sociedade civil e a atuação dos espaços públicos formais e informais são condições indispensáveis, para que o Estado cumpra sua obrigação de respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos.

---

<sup>24</sup> Seguindo a linha de pensamento de Valente, Franceschini e Burity (2007) optamos por utilizar o termo apoderamento em vez de empoderamento. Empoderar é utilizado para definir o resultado do processo de repasse de informações, ferramentas e outros recursos para que a sociedade tenha acesso ao poder, seja ele político, econômico, social ou cultural. Pressupõe uma participação crítica, informada e ativa que não pode ser confundida com a simples presença ao longo do processo de decisão. É um conceito sistêmico. Aplicando a abordagem de direitos humanos, os autores defendem que o poder é parte de uma luta social e como direito não é dado nem transferido, mas conquistado. Assim, consideram que apoderamento é mais adequado (VALENTE, FRANCESCHINI e BURITY, 2007, p.45)



### 3.1.3 A experiência brasileira no campo do Direito Humano à Alimentação Adequada – uma história de avanços e desafios

A experiência de avanços vivida na história recente do Brasil em relação ao DHAA se confunde com a própria construção da Política de Segurança Alimentar no país, tema abordado no Capítulo 2, seção 2.3.2 deste trabalho, uma vez que a inserção da SAN vem sendo pautada numa perspectiva de direitos.

O Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA como já abordado anteriormente, foi estabelecido originalmente no art. 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, onde é discutido no contexto da promoção do direito a um padrão adequado de vida. O mesmo direito é reafirmado no art. 11º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC,96. (VALENTE,2007b,p.8). Para realizar o DHAA no entanto não basta lutar contra a fome e a má nutrição, apesar dessa se constituir uma das dimensões desse direito. É preciso assegurar uma alimentação adequada, o que determina a necessidade de realização dos demais direitos, conforme explicitado nos documentos da II Conferencia Nacional de SAN,

O Direito Humano à Alimentação Adequada é alcançado quando todos os homens, mulheres e crianças, sozinhos, ou em comunidades com outros, têm acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada, ou meios para sua obtenção. É importante destacar que o conceito de adequação refere-se as calorias, proteínas e outros nutrientes mas, também, as condições sociais, econômicas, culturais, climáticas e ecológicas, dentre outras.(CONSEA, 2004)

Muitas questões estão presentes na discussão do DHAA, destacando-se dentre elas o fato de que a alimentação, no campo dos direitos, pode ser vista através de um olhar multifacetado. Burlandy e Magalhães (2004), entendem que eles podem ser definidos como direito de consumidores, direito humano e direito de cidadania, perspectivas que tendem a se sobrepor e se confundir.

A corrente liberal entende a alimentação como direito de consumidores, defendendo que os cidadãos têm habilidades e, portanto, são aptos a buscar no mercado os bens - dentre eles o alimento, que satisfaçam suas necessidades,. Esse raciocínio porém é

reducionista por não considerar que para além do mercado, outras forças interferem na distribuição e acesso aos alimentos, dependendo da inserção social dos indivíduos, conforme defende Amartia Sen, citado por Burlandy e Magalhães (2004, p.61). Os autores incluem como elemento fundante nessa discussão, “a existência de uma pluralidade de formas de acesso aos alimentos a serem valorizadas e compreendidas em sua dimensão coletiva e não individual”.

Na dimensão de direito humano, a questão pode ser analisada na ótica da segurança humana, que diz respeito aos indivíduos como pessoas e não aos indivíduos como cidadãos. Burlandy e Magalhães (2004, p.62) dizem que esse conceito “remete ao atendimento a um conjunto de direitos (alimentação, habitação, saúde, educação, proteção contra a violência)”. Nessa abordagem o direito à alimentação é universal, inerente a todo ser humano, independe da inserção social do indivíduo na sociedade e regido por leis internacionais, ultrapassando assim as fronteiras do direito de cidadania, que envolve a inserção do indivíduo numa sociedade delimitada territorialmente. Contudo, a dimensão humana do direito à alimentação pressupõe a existência de políticas públicas que possam materializar os princípios do direito e assim, como direito humano, a alimentação é associada à inserção dos indivíduos num contexto de cidadania política, econômica e social sem o que se torna impossível sua concretização.

Sem dúvida, essas diferentes dimensões do direito à alimentação apresentam, por vezes, interesses contraditórios e é preciso considerar que, em última instância, para além da essencialidade do ser humano, é no plano da nação e dependendo do significado social que é atribuído aos alimentos, que esses direitos têm ou não as condições de serem materializados. Nesse sentido, e a par dessas distintas dimensões do direito à alimentação, é importante levar em consideração que elas precisam dialogar. A realização dos direitos humanos é um desafio de difícil concretização em muitos países, incluindo-se o Brasil, e vincula-se aos cenários construídos no campo dos Estados Nação, as suas heterogeneidades econômicas, sociais, culturais e simbólicas, representando um eterno dilema na trajetória de consolidação dos direitos.

Na experiência brasileira, a perspectiva adotada é a de direitos humanos e a partir dessa ótica, Valente (2007b) atenta que o DHAA, assim como os demais direitos, implica que o Estado assumira as seguintes obrigações :

- não violar os Direitos Humanos dos habitantes do seu território(**respeito**);
- proteger os Direitos Humanos dos habitantes de seu território contra as ações de terceiros que violem esses direitos (**proteção**);
- promover ações que reduzam a discriminação e as desigualdades sociais (**promoção**); e
- garantir que os seres humanos possam viver com dignidade mesmo em situações adversas, que fujam ao seu controle (**provimento**). (VALENTE, 2007b, p.9)

Apesar do aparato jurídico internacional em relação ao tema e do Brasil ter obrigações formais de honrá-los, é fato que o direito a alimentação, assim como os demais direitos humanos, está longe de se tornar realidade para a maioria da população brasileira e de outros países. No entanto, registra-se, através dos relatórios de acompanhamento do Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação e do PIDESEC, que já existe no Brasil uma experiência acumulada nos últimos 20 anos, com grande significado, representando avanços no processo de promoção da exigibilidade do DHAA. Esses avanços tem registro através de um conjunto de ações que vão desde o ordenamento jurídico brasileiro, (Constituição Federal em 1988), Lei Orgânica de SAN e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar – SISAN em 2006, até a criação de outras institucionalidades, instaladas numa perspectiva de viabilizar a exigibilidade do DHAA. Nesse sentido, destaca-se a criação do CONSEA, do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e da Comissão Especial de Monitoramento de Violações do Direito Humano à Alimentação Adequada, para recebimento e investigação de violações ao DHAA em 2005, e a implantação do Fome Zero, com seus programas e ações (de transferência de renda e de caráter estruturante) para citar apenas alguns (VALENTE, 2007b)

Na opinião de Valente, além dessas, outras iniciativas merecem destaque dada a sua grande importância nos processos e qualificação das discussões e de apropriação da temática por diferentes setores, como a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em 1986, que dentre outros méritos, propôs a criação do SISAN, a elaboração pelo IPEA, do Mapa da Fome, que possibilitou quantificar o número de brasileiros que vivem em pobreza extrema; a elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria; a realização das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional em 1994, 2004 e 2007 e a promulgação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar – LOSAN em 2006, que, segundo Valente (2007) além de representar “um grande passo para o cumprimento do DHAA no Brasil, reafirma as obrigações do Estado de respeitar, proteger, promover e prover esse

direito, ao mesmo tempo em que explicita as obrigações de informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a sua realização” (VALENTE, 2007, p11)

Do ponto de vista da luta pelo direito à alimentação no Brasil, é inquestionável o protagonismo da sociedade civil, meritória de muitos avanços conquistados. Foi através da mobilização da sociedade que muitas pressões junto ao setor público foram exercidas, resultando em importantes conquistas que persistem até os dias atuais. A Ação da Cidadania em 1993 é um dos exemplos mais importantes da experiência de mobilização e organização da sociedade, e através dela a discussão da fome no país e o debate sobre a promoção dos DHAA foi ampliado (VALENTE, 2006). Outros exemplos podem ser facilmente lembrados como a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional em 1998 e seus similares nos Estados e da realização das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar,

A partir de 2003, a segurança alimentar e nutricional e o combate à fome passaram a se constituir uma prioridade nacional e concomitantemente à atualização do CONSEA e a realização da II Conferência Nacional de SAN, vão emergindo as possibilidades de construção de uma política de SAN pautada no quadro de referência dos direitos. A aprovação da LOSAN em 2006 e a criação do SISAN são produtos desse esforço e a sua implementação, o maior desafio a ser enfrentado no escopo do que Dagnino (2004) chama de uma nova cidadania, e como tal, deve ser vista como estratégia política que, desenhada a partir dos anos 90, vem sendo aperfeiçoada no contexto de um alargamento da democracia, acenando para um tempo de grandes avanços no campo da cidadania brasileira, em que a SAN poderá ser registrada efetivamente como política pública de proteção social, eminentemente intersetorial e referenciada como direito.

Assim como o ambiente interno, o contexto internacional nesse período tem sido favorável e corrobora com esses avanços relacionadas ao direito humano à alimentação. O Brasil é signatário das Diretrizes Voluntárias para o Direito Humano à Alimentação lançadas, em 2004, pelo Conselho da FAO, as quais apesar das limitações frente a autonomia das nações, sem dúvida, contribuem com definições e sugestões de instrumentos para a consecução do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA (MALUF, 2006, p.37).

O Relatório preparado, em face da visita ao Brasil, do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (IPEA, 2002), reconhece que a situação encontrada no Brasil ainda é grave em relação ao tamanho da população em condição de insegurança alimentar, mas comemora os avanços da caminhada brasileira em termos dos princípios de transparência e parceria Estado-Sociedade. Neste sentido, relatório do IPEA(2002) destaca três eixos principais de ação que contribuíram para a consecução do

DHAA: a) ampliação da disponibilidade e do acesso, b) atendimento de grupos socialmente vulneráveis e c) atendimento das necessidades alimentares especiais, acrescidos das transformações verificadas no padrão de proteção social (saúde, educação, previdência e assistência social).

A experiência brasileira, tanto do ponto de vista das estratégias governamentais como das iniciativas da sociedade civil, e ainda considerando a articulação entre essas duas instâncias, é considerada uma referência para a comunidade internacional, reforçando-se a importância da qualidade do processo em que ela se realiza, mesmo que os resultados ainda não tenham sido alcançados na sua plenitude. Com esse olhar no processo, a experiência foi registrada em 2007, por solicitação da FAO, com o objetivo de promover sua replicabilidade

No documento, além de compartilhar a experiência brasileira, analisando as lições aprendidas, o documento é especialmente enfático nas questões relativas a exigibilidade do DHAA, e na importância de incluir a abordagem dos direitos humanos nas políticas públicas.

Sobre a primeira, Valente, Franceschini e Burity (2007) analisam o tema concluindo que a questão do Brasil não é a ausência de leis Brasil, pelo contrário, a legislação brasileira garante uma forte base legal para a exigibilidade do DHAA, o que falta é a regulamentação das normas, “o estabelecimento de procedimentos que promovam a exigibilidade do DHAA e de outros direitos”(idem p.12)

Em relação à segunda Valente, Franceschini e Burity (2007) declara que,

A maioria dos brasileiros ainda não sabe que é titular de direitos humanos. Os poucos que conhecem seus direitos, não sabem nem sempre têm conhecimento sobre formas de exigí-los através de instrumentos do próprio Estado. Além disso a maior parte dos agentes públicos não tem informações sobre suas obrigações frente a realização do DHAA (VALENTE, FRANCESCHINI E BURITY, 2007,p.12)

É importante ter em mente portanto a necessidade de planejar estratégias fortalecer a exigibilidade dos direitos da população com instrumentos de promoção do DHAA e envolver todas as instâncias e agentes com poder de intervir para que a o DHAA se realize, como o Ministério Público, os Conselhos de Políticas Públicas, etc A exigibilidade segundo VALENTE, FRANCESCHINI E BURITY (2007) pode ser exercida no âmbito

administrativo, político, quase judicial e judicial , ou seja a judicialidade, ou seja “exigir o direito perante o poder judiciário”, não é o único caminho. Administrativamente, a promoção do direito pode ser exigida por qualquer pessoa, junto aos organismos públicos (escola, unidade de saúde, etc); Pode também o direito ser exigido junto aos gestores de programas e políticas públicas, o que é chamado de exigibilidade política; o Ministério Público é outra instância que pode ser acionada e nesse caso chama-se exigibilidade quase judicial e por fim, a judicial propriamente dita, quando a realização do direito é exigida através do judiciário.

Toda essa experiência que vem se acumulando ao longo dos anos enriquece o debate sobre a importância de incluir uma abordagem de direitos humanos nas políticas públicas brasileiras. Na opinião de Valente (2006) a adoção dessa perspectiva permite que os cidadãos, as famílias e os diversos grupos sociais possam cobrar do Poder Público o que lhes é de direito. Mas para isso é preciso que a sociedade se apodere. Tanto os cidadãos como as instâncias de controle social e os gestores públicos precisam conhecer os direitos assim como os instrumentos que podem ser acionados para exigir o seu cumprimento.

De acordo com a PNAD / IBGE (2004), existem 72 milhões de brasileiros com algum grau de insegurança alimentar, o que corresponde a 40% da população, ou seja tem violado o seu DHAA, e desses, 14% estão na condição de insegurança alimentar grave. Os números demonstram que na realidade não dá pra comemorar. Os desafios são imensos e é preciso reunir todas as forças, mobilizar parcerias, apoderar todos os agentes e exigir que se cumpra o DHAA.

## 4 A INVESTIGAÇÃO EM MOVIMENTO: ENCONTRO COM OS SUJEITOS

*Gente foi feita pra brilhar  
e não para morrer de fome.*  
Mayakovsky

### 4.1 Aproximando-se dos sujeitos da pesquisa: quem frequenta o restaurante

#### 4.1.1 Acertando o passo

“Se alguém quer saber a distribuição de cores num jardim de flores, deve primeiramente identificar o conjunto de cores que existem no jardim; somente depois disso pode-se começar a contar as flores de determinada cor.” (BAUER; GASKELL, 2002, p.24). A metáfora de Bauer serve ao propósito de ilustrar o pensamento compartilhado por Minayo (1996), Bauer e Gaskell (2002), Baptista (1999) e Martinelli (1999) sobre a não oposição das técnicas qualitativas e quantitativas numa pesquisa social, e a convergência mútua que deve haver entre as duas abordagens.

Assim, apesar da natureza qualitativa deste trabalho em que fez-se a opção metodológica de coleta de dados baseada em grupo focal, o levantamento de dados quantitativos se apresentou como fundamental para caracterizar as pessoas que frequentam o restaurante, ou seja, construir o seu perfil, e retomando a metáfora de Bauer, identificar “o conjunto de cores do jardim”, objetivando “fundamentar o conhecimento produzido pela pesquisa qualitativa” (BAPTISTA, 1999, p.34) e melhor conhecer a realidade a ser estudada no campo da pesquisa, informação essencial na compreensão e interpretação dos fatos e das falas dos grupos focais e no esforço de triangulação quando da análise e interpretação dos dados.

Para tanto, foi elaborado um questionário no qual procurou-se identificar aspectos relacionados à faixa etária, renda, sexo, escolaridade, situação de trabalho, motivação, número de dias da semana que frequentam o restaurante e meios de comunicação que utilizam, informações consideradas relevantes, como primeira aproximação da pesquisadora no contexto social dos participantes da pesquisa e imprescindíveis no processo de interpretação dos dados.

O primeiro esforço da pesquisadora para delinear o perfil dos usuários do restaurante data de 2003. Naquela ocasião foi aplicado um questionário junto a 1.372 pessoas

dos dois restaurantes implantados e mantidos pelo Governo do Estado, no centro da cidade e em Parangaba. Na ocasião, não foram levantadas as informações sobre sexo e idade.

Porém, com o fechamento do restaurante do centro em 2004, observaram-se grandes alterações em relação à demanda pelo serviço prestado em Parangaba. Apesar de não haver comprovação empírica, o público do restaurante, especialmente com os idosos, contavam histórias e faziam observações que remetiam ao restaurante do centro, sinalizando que muitos deles passaram a freqüentar o restaurante localizado em Parangaba. Concretamente observou-se um aumento na demanda de atendimento, em especial de pessoas idosas, na unidade de Parangaba. Essa situação pressionou o aumento na meta de atendimento em Parangaba, que inicialmente correspondia a 1000 refeições, passando para 1600, bem como adequações em relação à dinâmica de funcionamento daquela unidade de alimentação. Com a grande quantidade de idosos, o horário de funcionamento do restaurante foi antecipado em trinta minutos, de modo a atender especificamente a esse público face às prerrogativas legais relacionadas à prioridade de atendimento aos idosos.

Decorridos três anos da aplicação dos primeiros questionários e tomando como base que a investigação é uma reflexão em processo e à luz da perspectiva histórica dos fenômenos contida no método dialético, balizador desta investigação, considerou-se importante atualizar os dados por entender que o transcurso do tempo, as mudanças no contexto político institucional, assim como a entrada de novos sujeitos sociais representa realidades com potencial para influenciar nos resultados da investigação.

#### 4.1.2 Construindo o perfil dos sujeitos

A atualização dos dados para construção do novo perfil foi realizada em 2006 no restaurante de Parangaba, campo da investigação, com a reformulação do questionário, de modo a assegurar a coleta dos dados mais relevantes ao objetivo da pesquisa, assim como facilitar sua aplicação, tabulação e análise.

Para definição do universo amostral, o trabalho foi precedido de uma parametrização, técnica estatística utilizada para balizar a seleção da amostra, e se constituiu da contagem de todas as pessoas que compravam a ficha de refeição no restaurante, identificando-se o número de homens e mulheres, por segmentação de idade, de modo a encontrar a concentração dessas variáveis por faixas de horário. Esse procedimento foi adotado considerando que em alguns intervalos há um grande número de idosos, exigindo maiores cuidados no sentido de garantir a representatividade da amostra.



O resultado da parametrização demonstrou, conforme a Tabela 1 e Figuras 2 e 3, que durante as quatro horas de funcionamento do restaurante, o maior percentual de frequência (44,62%) concentra-se na faixa de 60 anos a mais, seguindo-se a faixa de 21 a 40 anos com 35,37%. Nas duas primeiras faixas de horário selecionadas, mantém-se a maior concentração de idosos e somente no último horário, as pessoas de 21 a 40 anos representam a maioria, destacando-se que na primeira hora de funcionamento esse resultado é mais expressivo, estando 63,48% do público na faixa de 60 anos a mais, seguindo-se a faixa de 21 a 40 anos. Outro resultado relevante é que no conjunto dos intervalos de tempo e das faixas etárias, apenas 24,34% das pessoas são do sexo feminino e dessas 44,47% se encontram na faixa de 60 anos a mais.

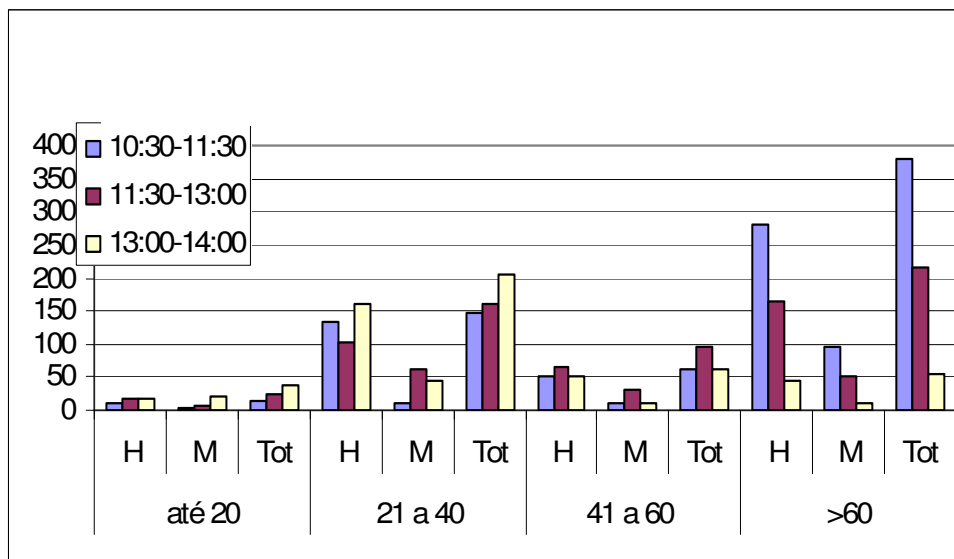
Essas informações foram úteis para definir o número de questionários aplicados em cada faixa de horário, de modo a evitar que o universo amostral privilegiasse algum segmento em detrimento de outro, assegurando assim maior rigor técnico e fidedignidade dos dados.

**TABELA 1 - Levantamento de frequência dos usuários do restaurante por horário de funcionamento, faixa etária e sexo – Fortaleza – 2006**

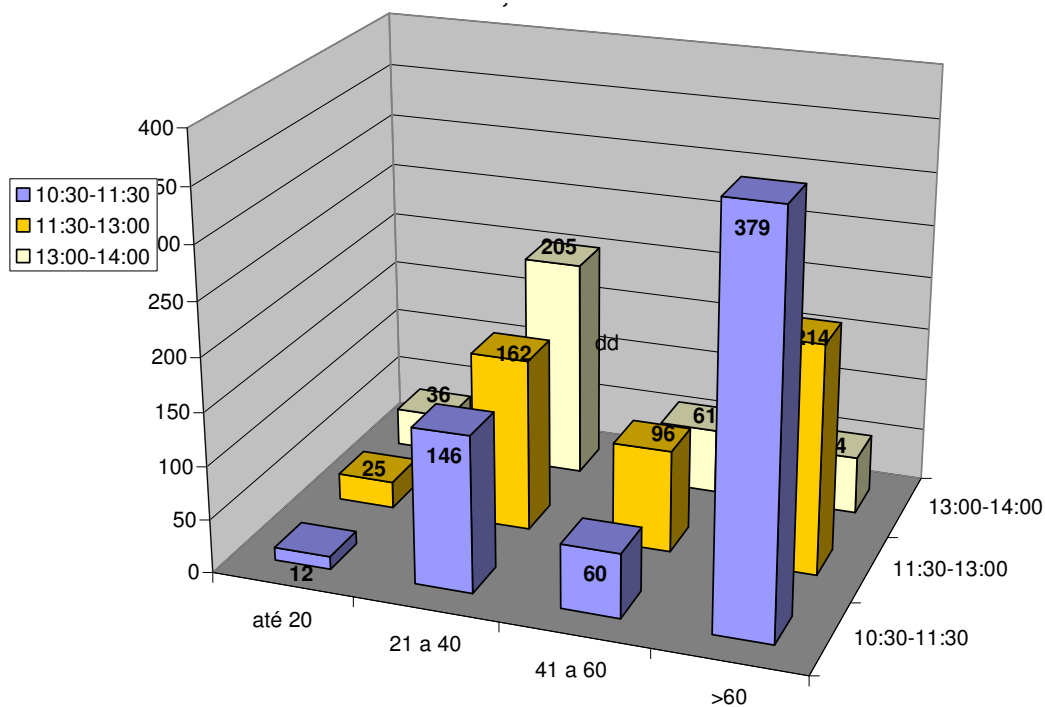
Horário	Faixa Etária				Faixa Etária				Numero Total		
	Até 20 anos		De 20 à 40 anos		De 41 à 59 anos		60 anos e mais		H	M	Geral
	H	M	H	M	H	M	H	M			
10:30 as 11:30	10	2	135	11	51	9	282	97	478	119	597
11:30 as 13:00	17	8	102	60	64	32	163	51	346	151	497
13:00 as 14:00	17	19	161	44	50	11	45	9	273	83	356
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>29</b>	<b>398</b>	<b>115</b>	<b>165</b>	<b>52</b>	<b>490</b>	<b>157</b>	<b>1097</b>	<b>353</b>	<b>1450</b>

Legenda: H: Homem; M: Mulher.

Fonte: Dados da pesquisa.



**FIGURA 2 – Usuário do Restaurante Popular Mesa do Povo – Parangaba por faixa etária, sexo e horário – Fortaleza – 2006**



**FIGURA 3 – Contagem de usuários do Restaurante Popular Mesa do Povo por faixa etária, sexo e faixa de horário – Fortaleza - 2006**

Neste sentido, foram aplicados 200 questionários num intervalo de cinco dias, utilizando-se o método probabilístico de saltos sistemáticos, tendo a aplicação dos questionários seguido a seguinte distribuição: 41,17%, ou seja, 82 questionários no período de

10:30h às 11:30h, 34,27%, 69 questionários, no intervalo entre 11:30h e 13:00h e 24,55%, isto é, 49 questionários, de 13:00h às 14:00h.

A atualização dos dados, de fato, trouxe a tona diferenças importantes em relação ao primeiro levantamento, e a partir da tabulação e análise dos questionários pode-se identificar os seguintes resultados.

#### 4.1.2.1 Revelando a idade e sexo dos usuários do restaurante

No que se refere à faixa etária, o restaurante popular localizado em Parangaba se destaca pelo atendimento a uma grande quantidade de idosos, com 50,54% do seu público estando na faixa acima de 60 anos, seguido por 26% de 21 a 40, 18,5% de 40 a 59 anos, 10,86% de 21 a 30 anos, 10,32% de 41 a 50 e apenas 5,0% até 20 anos de idade.

**TABELA 2 – Usuários do restaurante Mesa do Povo, Parangaba, por faixa etária e sexo - Fortaleza – 2006**

Faixa Etária	Homem		Mulher		Total	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Ate 20 anos	6	60	4	40	10	5
21 A 40	41	78	11	22	52	26
41 A 59	28	76	9	24	37	18
60 a mais	77	76	24	24	101	50,5
<b>Total</b>	<b>152</b>	<b>--</b>	<b>48</b>	<b>--</b>	<b>200</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Dados da pesquisa.

A situação chama a atenção principalmente se comparada a outros estudos semelhantes. Em 2005, o MDS tornou público uma pesquisa de opinião para identificar as características dos usuários de 19 restaurantes populares de cinco capitais brasileiras (Belo Horizonte, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo) e os resultados indicam que no conjunto dos estados pesquisados, a maior concentração de idade encontra-se na faixa até 30 anos. Somente no Rio de Janeiro observou-se a maior frequência de pessoas acima de 50 anos (BRASIL, 2006).

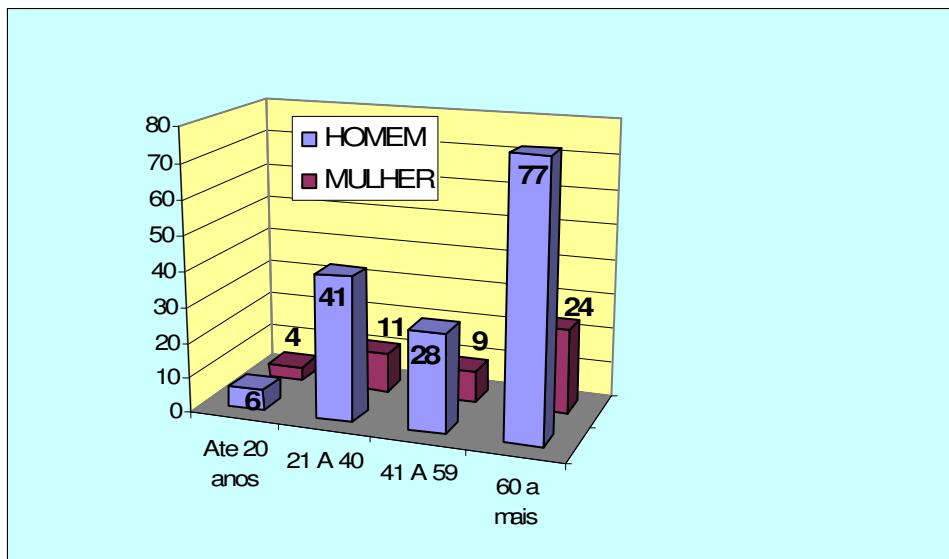
Não é possível, todavia, fazer uma comparação precisa entre os dados coletados entre as duas pesquisas considerando que as faixas de idade definidas são diferentes entre os dois estudos, no entanto, pode-se identificar uma tendência em termos de “mais velhos” e “mais novos”.

Assim, os resultados do restaurante de Fortaleza, em relação à idade, diferenciam-se da média brasileira, encontrando situação similar apenas no Rio. A razão dessa diferenciação de público não foi investigada, o que exigiria um novo delineamento da pesquisa, realidade improvável diante das limitações de tempo e abrangência do presente estudo. Porém, em Fortaleza, perguntados sobre os motivos que os levam a freqüentar o restaurante, os idosos apresentaram algumas pistas: a) “o restaurante é bom e a comida é boa”; b) “o preço é bom e o que sobra dá pra comprar os remédios e ajudar em casa”; c) facilidade de deslocamento (“porque não pagam ônibus e têm mais tempo livre”); d) “não têm quem faça o almoço”, e e) “sai mais barato do que fazer em casa” (economizam nas compras).

Apesar da maior indicação ter sido direcionada para a qualidade da refeição, a perspectiva econômica apareceu nas demais indicações (preço, economia com as compras e o fato de não terem gastos com o transporte).

Outros aspectos citados com menor peso, mas merecedores de atenção, dizem respeito à socialização que o restaurante proporciona e à maior disponibilidade de tempo desse segmento. É recomendável a realização de estudos mais aprofundados que dêem conta de esclarecer esse fenômeno de freqüência de pessoas mais velhas no restaurante e de lançar pistas para a formulação e implementação de ações públicas voltadas mais especificamente a esse público do restaurante.

No que tange ao sexo, no restaurante popular em Parangaba, os homens representam a expressiva maioria, 76%, em todas as faixas de idade observadas, contra 24% de mulheres, seguindo a tendência apontada na pesquisa realizada em 2005, pelo MDS, a qual revela que 70% dos que freqüentam o restaurante são do sexo masculino, enquanto as mulheres estavam presentes numa proporção de apenas 30%. Quanto a essa variável, também é válido ressaltar que mesmo em menor número, a maior parte delas concentra-se na faixa etária de 60 anos a mais.



**FIGURA 4 – Usuários do Restaurante Mesa do Povo, Parangaba, por faixa etária e sexo – Fortaleza - 2006**  
**Fonte: dados da pesquisa**

#### 4.1.2.2 Um olhar sobre as condições de renda do público do restaurante

A variável renda sofreu uma variação pouco expressiva comparando-se ao levantamento realizado em 2003, no restaurante de Parangaba. Naquela época, 62,24% tinham uma renda equivalente a 1 salário mínimo enquanto hoje 50% encontram-se nesse mesmo patamar salarial, seguindo-se de 23,36 % com até 2 SM, 11% com uma receita abaixo de 1 salário, 7,5% registra que não tem remuneração e 8% têm uma renda acima de 2 salários mínimos, o que confirma que as pessoas que acessam o restaurante encontram-se em situação de pobreza, apesar do restaurante não adotar nenhum critério de seletividade evidenciando o que Burlandy (2003) classifica como autofocalização<sup>25</sup> um mecanismo para seleção de públicos beneficiários de políticas sociais que se realiza a partir da demanda espontânea dos interessados. Na figura abaixo pode-se visualizar como a renda se apresenta para o conjunto da amostra que respondeu ao questionário.

<sup>25</sup> Burlandy (2003) em sua dissertação de mestrado sobre o Comunidade Solidária, fala de 3 mecanismos de focalização: 1) avaliação individual de necessidades : método mais preciso que parte de informações de indivíduos e domicílios separadamente, com base em fatores de risco; 2) a partir das características de grupos vulneráveis: utiliza dados secundários de áreas de risco, mas não individualiza as informações e 3) autofocalização: quando não há critérios predefinidos e é baseado na demanda espontânea dos interessados que procuram se incluir.

**TABELA 3 – Usuários do Restaurante Popular Mesa do Povo – Parangaba, de acordo com a renda – Fortaleza – 2006**

<b>Renda</b>	<b>Número de Pessoas</b>	<b>%</b>
Abaixo de 1 SM	22	11,0
1 SM	100	50,0
1,1 a 2 SM	47	23,5
2,1 a 3 SM	6	3,0
Acima de 3 SM	10	5,0
Sem remuneração	15	7,5
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Dados da pesquisa

Esse resultado pode estar associado ao expressivo número de pessoas de 60 anos a mais, cuja renda advém de aposentadorias ou de benefícios de transferência de renda como BPC. Agregado a esse fator, a baixa renda pode está vinculada aos impactos negativos produzidos pelo trabalho precarizado, a informalidade e a ampliação do desemprego, marcas do que Castell (2005) chama da nova questão social contemporânea. Convém ressaltar que o número de pessoas trabalhando também sofreu redução, passando de 66,41% em 2003 para 37,5% em 2006, conforme veremos a seguir na análise da variável “trabalho”.

#### 4.1.2.3 Desvendando a situação de trabalho do público do restaurante em Parangaba

Na configuração do perfil, a situação de trabalho foi uma das variáveis que mais chamou atenção. Em 2003, a maior parte dos que freqüentavam o Restaurante Popular em Parangaba trabalhava e hoje, a sua maioria, 51,64%, é formada por aposentados, 37,5% trabalha e 10,86% está desempregada, resultado bem diferenciado do levantamento feito em 2003, quando 66,41% trabalhavam, 21,46% eram desempregados e apenas 6,06% eram aposentados. A Tabela 4 demonstra a distribuição dos que freqüentam o restaurante por situação de ocupação.

**TABELA 4 – Usuários do Restaurante Popular Mesa do Povo – Parangaba, segundo a situação de trabalho – Fortaleza – 2006**

Situação de Trabalho	Quantidade de Pessoas	%
Trabalhando	75	37,5
Desempregado	22	11,0
Aposentado	103	51,5
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>100,00</b>

Fonte: material da pesquisa

Uma conjunção de fatores pode sugerir explicações para a mudança de comportamento dessa variável, especialmente quando os dados sobre situação de trabalho são cruzados com a idade. A forte presença de idosos sugere uma ligação direta com o número de aposentados, porém é preciso buscar entender a redução do número de pessoa que trabalham sem correr o risco de pecar pela simplificação ou reducionismo.

#### 4.1.2.4 Conhecendo a escolaridade dos que freqüentam o restaurante

O nível de escolaridade dos usuários apresentou importante alteração, se comparada à situação em 2003. Enquanto naquele ano a maior parte tinha ensino médio completo, tem-se atualmente uma escolaridade mais baixa, com 30,43% apresentando o ensino fundamental completo e 23,36% o incompleto. No ensino médio, encontram-se 22,22% das pessoas entrevistadas, seguindo 8% de não alfabetizados, 7,5% com ensino médio incompleto, 4,5% com superior completo e 3,5% incompleto e 0,5% que freqüentam o Ensino de Jovens e Adultos – EJA.

**TABELA 5 – Usuários do Restaurante Popular Mesa do Povo – Parangaba, por nível de escolaridade - 2006**

Nível Escolar	Número de Pessoas	%
Não alfabetizado	16	8,0
Ensino Fundamental Incompleto	47	23,5
Ensino Fundamental Completo	61	30,5
Ensino Médio Incompleto	15	7,5
Ensino Médio Completo	44	22,0
Ensino Superior Incompleto	7	3,5
Ensino Superior Completo	9	4,5
EJA III	1	0,5
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Dados da pesquisa .

O aumento no número de idosos pode estar no centro da explicação para esse fenômeno, uma vez que na faixa de renda mais baixa a população mais jovem tende a ser mais escolarizada, haja vista a ampliação das oportunidades de acesso à escola pública observada nas últimas décadas, dentre outros fatores. A renda é uma variável comprovadamente associada ao nível educacional em diferentes estudos sobre pobreza no Brasil. Sônia Rocha (2005, p.185) diz que “cada ano adicional de escolaridade resulta em aumento da renda variando entre 10 e 19%, dependendo do nível de escolaridade alcançado” e, ainda, que a proporção de pobres declina monotonicamente com o nível de escolaridade.

#### 4.1.2.5 Identificando a frequência e conhecendo os motivos que levam os usuários ao restaurante

No que se refere à frequência, pode-se identificar que mais da metade do público utiliza o restaurante como via de acesso à alimentação da principal refeição do dia. Conforme indicado na Tabela 6, somando-se os que vão diariamente (53%) com os que freqüentam mais de uma vez por semana (15%), tem-se que 68% das pessoas que responderam ao questionário utilizam regularmente os serviços do restaurante, seguido de 29% que raramente almoçam naquela unidade.

**TABELA 6 – Usuários do Restaurante Popular Mesa do Povo – Parangaba, segundo frequência – Fortaleza – 2006**

<b>Frequência no Restaurante</b>	<b>Números de Pessoas</b>	<b>%</b>
Primeira Vez	6	3,0
Diariamente	106	53,0
Raramente	58	29,0
Mais de uma vez por semana	30	15,0
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>100,00</b>

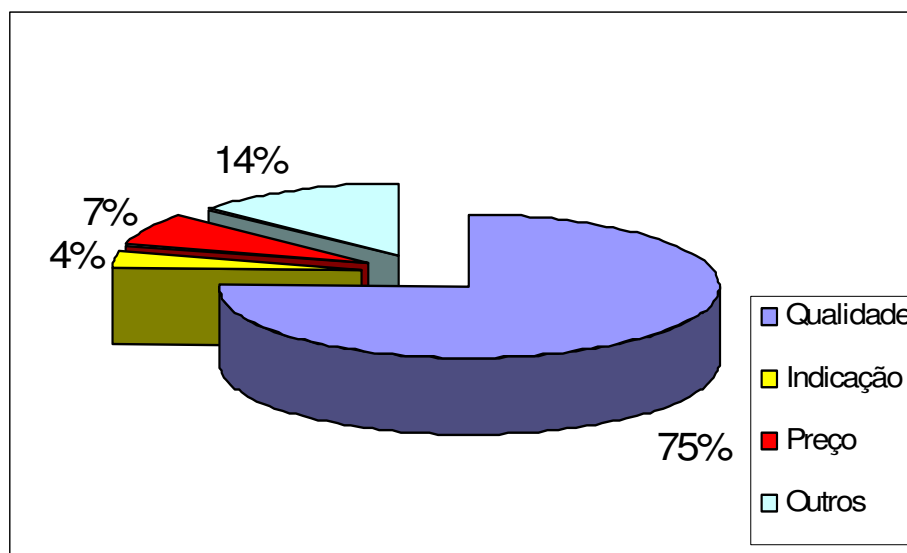
Fonte: Dados da pesquisa.

A regularidade da ida ao restaurante é, portanto, um dado importante em razão de assegurar a essas pessoas o aporte nutricional necessário a uma vida saudável, conforme recomendação do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.

Quanto à motivação para freqüentar o restaurante, observa-se que 75% das pessoas apontaram a qualidade da refeição como fator determinante para sua escolha, apesar da metade encontrar-se na faixa de renda correspondente a 1 SM, conforme explicitado no item



4.1.2.2 deste trabalho. Assim, contraditoriamente, o preço da refeição ficou na terceira posição em relação ao principal motivo para a frequência ao restaurante, sendo apontado por 7% das pessoas, apesar do impacto positivo do restaurante no orçamento familiar<sup>26</sup>. Dentre os que responderam a pesquisa, tem-se ainda 14% que apontaram outras razões e 4% citaram que a escolha foi motivada pela indicação do restaurante por outras pessoas.



**FIGURA 5 – Usuários do Restaurante Popular Mesa do Povo – Parangaba, por motivo de frequência – Fortaleza - 2006**

Fonte: dados da pesquisa

O fato do preço da refeição não ter sido apontado como principal motivação para a ida ao restaurante pode ter vinculação com o fato da maioria dos frequentadores encontrar-se na faixa de 60 anos a mais e remete às respostas dos idosos quando perguntados sobre os motivos que os levavam ao restaurante, conforme pode ser visto no item 4.1.2.1. Naquela seção os idosos demonstraram uma percepção do custo benefício da refeição no restaurante, ressaltando que “o preço é bom e a comida é boa”, além de uma preocupação com a saúde, o seu próprio bem estar e o da sua família, ao destacar a possibilidade de sobrar mais dinheiro para comprar os remédios e ajudar nas despesas domésticas. A perspectiva de socialização, também foi indicada descortinando questões importantes e que vão para além do aspecto objetivo do preço, trazendo à tona subjetividades presentes no cotidiano e que se referem ao

<sup>26</sup> Em estudo empírico realizado em 2006, por Fabio Araújo, no Restaurante Mesa do Povo de Parangaba, foi identificado que os usuários com menor renda familiar per capita gastam 42% do seu orçamento com alimentação e que 66,7% desse segmento afirmaram que houve alteração no orçamento após a frequência ao restaurante, sendo, portanto significativo o impacto do preço da refeição no orçamento familiar. Essa mesma pesquisa aponta ainda a importância nutricional das refeições consumidas no restaurante, que corresponde em

papel que desempenham na família, as relações ou mesmo o fato de estarem sozinhos sem o apoio de familiares.

O achado causou surpresa e lança novas questões, especialmente se analisado em relação a outras variáveis investigadas para construção do perfil, como a renda e a idade, por exemplo. É possível, apesar de não ter sido comprovado, que esse resultado tenha sido influenciado pela grande concentração de idosos.

A questão, no entanto, pode transcender aos aspectos concretos ligados diretamente à refeição consumida no restaurante como quantidade, qualidade, preço, etc. e se deslocar para o plano das subjetividades que envolvem as relações sociais, os sentidos e os significados da comida para aquele público. Voltaremos a tratar desse tema na seção dedicada às percepções sobre o restaurante discutidas com o grupo focal.

#### 4.1.2.6 Os meios de comunicação como canal de acesso à educação alimentar

A informação representa um importante instrumento para identificar responsabilidades e monitorar ações públicas. No campo do Direito Humano a Alimentação Adequada - DHAA, cujo conteúdo ainda não é apropriado nem por gestores nem pela população em geral, é imprescindível lançar mão e adotar distintos e variados canais que possibilitem ampliar o conhecimento sobre a temática e colaborem para o cumprimento das obrigações dos governos de respeitar, proteger, promover, facilitar e prover o DHAA.

É preciso informar as pessoas e contribuir para que sejam agentes da própria cidadania utilizando as vias de comunicação disponíveis e linguagens acessíveis e adequadas aos sujeitos das políticas.

A Comissão Permanente do DHAA do Conselho Nacional de Segurança Alimentar propôs, ainda em caráter preliminar, uma metodologia para monitoramento dos programas e ações públicas, do ponto de vista da promoção desse direito ( CONSEA, 2007) e nela, estão incluídos indicadores que dizem respeito às estratégias de comunicação, o que reflete a importância dessa variável para a consecução do direito à alimentação.

No caso desta investigação o interesse em incluir essa variável na construção do perfil dos usuários do restaurante se relaciona ao fato dessa informação ser útil na sinalização das preferências e dos modos de vida das pessoas e para identificar o canal mais viável, caso fosse desenvolvida uma ação mais abrangente na área de educação alimentar e para a

---

média, a 48,63% do VCT e que a dieta do almoço atende satisfatoriamente à oferta protéica. Há, no entanto necessidades de ajustes no que tange à oferta de minerais e de carboidratos, considerados excessivos na dieta.

cidadania. A tabela abaixo informa os resultados quanto aos meios de comunicação utilizados pelo público do restaurante.

**TABELA 7 – Usuários do Restaurante Popular Mesa do Povo – Parangaba, segundo o meio de comunicação que utiliza - 2006**

<b>Meios de Comunicação</b>	<b>Números Absolutos</b>	<b>%</b>
TV	170	85,0
Rádio	11	5,5
Jornal	6	3,0
Revista	3	1,5
Internet	2	1,0
Outros	8	4,0
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Dados da pesquisa.

Estudos anteriores sobre comunicação já davam conta que a televisão é a mídia com maior potencial de alcance do público caracterizado como pertencente às classes C e D, onde está inserida a maioria dos usuários do restaurante. O presente estudo vem confirmar essa tese com 84% das pessoas indicando a televisão como principal fonte de informações, seguida do rádio com 6% da preferência, 3% o jornal impresso e 2% a revista, como alternativas de acesso à informação, o que consolida a idéia que o sucesso de uma ação de comunicação sobre o tema da segurança alimentar e nutricional deve priorizar o uso da TV como mídia principal. Portanto, é através dela e do rádio que o poder público deve veicular uma ação educativa com potencial de atingir não apenas os usuários do restaurante, mas a comunidade, democratizando a informação relacionada à temática de segurança alimentar e nutricional, referenciada no direito humano à alimentação.

#### **4.2 Percepções dos usuários sobre a alimentação como direito: cidadãos ou beneficiários?**

A discussão com o grupo focal representou a segunda etapa do trabalho de campo e a mais rica experiência no processo investigativo, dada a sua natureza qualitativa e o desafio que se apresentava ao buscar captar as percepções dos frequentadores do restaurante sobre o significado da alimentação. Também pretendia-se debater sobre a temática e, num esforço hermenêutico, interpretar os significados e os sentidos dos textos, buscando compreender a partir da realidade dos participantes, dos seus modos de vida, das relações no grupo, as subjetividades, o dito e o não dito, através da comunicação oral e dialógica.

A primeira aproximação com as pessoas que freqüentam o restaurante, através da aplicação dos questionários, oportunizou um conhecimento preliminar da realidade e deu pistas para as perguntas-chaves que poderiam ser lançadas nas discussões com o grupo. A partir do perfil do grupo, foi possível definir critérios que contemplassem a diversidade de situações encontradas com base nas variáveis de idade, sexo, situação de trabalho, intensidade de freqüência ao restaurante e escolaridade.

**Tabela 8- Participantes do Grupo Focal de acordo com idade, sexo, escolaridade, situação de trabalho e renda e freqüência ao restaurante – Restaurante Popular Mesa do Povo – Fortaleza - 2006**

Particip.	Variáveis					
	Idade	Sexo	Escolaridade	Sit. Trabalho	Renda	Freq
P1	Idoso	F	Fund	Aposentado	1SM	D
P2	Idoso	F	Fund	Aposentado	1 SM	D
P3	Idoso	M	Fund	Aposentado	1SM	D
P4	Idoso	M	Fund	Aposentado	1SM	D
P5	Idoso	M	Fund	Aposentado	1SM	D
P6	Idoso	M	Fund	Aposentado	1SM	2 a 4
P7	30 a 40	M	Me	Desempregado	S/ emuneração	D
P8	30 a 40	M	Me	Trabalhando	1 a 3 SM	D
P9	41 a 59	M	N.A.	Trabalhando	1 a 3 SM	2 a 4
P10	41 a 59	F	Me	Trabalhando	Mais de 3 SM	R
P11	Ate 30	M	Me	Trabalhando	1 a 3 SM	2 a 4
P12	Ate 30	F	Fund	Trabalhando	1 a 3 SM	D

Legenda: F: Feminino; M: Masculino; Fund: Ensino Fundamental; Med.: Ensino Médio; N.A: não alfabetizado; SM: Salário Mínimo; D: freqüenta diariamente; R: freqüenta raramente; 2 a 4: freqüenta de 2 a 4 vezes por semana

Fonte: Dados da Pesquisa

A discussão com o grupo foi moderada pelo pesquisador, com o apoio de um colaborador que assumiu as atividades operacionais de organização do espaço, observação e registros, além das gravações, as quais foram transcritas e digitadas posteriormente. Partindo de um roteiro previamente elaborado com base em orientações contidas em Cruz Neto *at al.* (2006, p.25), a atividade transcorreu com a apresentação dos temas seguindo-se de debates.

A experiência teve a duração de 2 horas e foi enriquecedora para o pesquisador em termos profissionais e pessoais e pela troca com os participantes, sendo ao mesmo tempo desafiadora, por trazer à tona novas questões, conflitos e contradições. Minayo (1996), ao se referir à amostragem, lembra que, diferentemente da quantitativa, na abordagem qualitativa a

questão não é numérica e que há maior preocupação com o aprofundamento e abrangência da compreensão de um grupo social do que com generalizações. Assim, seguindo o raciocínio da autora, o que mais importa é a capacidade de “objetivar o objeto” e, portanto, nessa abordagem deve-se ter em mente que a amostra.

a) privilegia os sujeitos sociais que detêm os atributos que o investigador pretende conhecer; b) considera-os em numero suficiente para permitir uma certa reincidência das informações, porém não despreza informações ímpares;c) entende que o conjunto de informantes possa ser diversificado para possibilitar a compreensão de semelhanças e diferenças; d) esforça-se para que a escolha do lócus e do grupo contenha o conjunto das experiências e expressões que se pretende objetivar na pesquisa. (MINAYO, 1996, p.102).

A discussão não buscava consensos ou maioria e sim trazer diferentes pontos de vista, oportunizando que as pessoas pudessem se manifestar livremente expressando opiniões, desejos, expectativas, interesses e sentimentos, subjetividades presentes num momento da história de vida de todos que participavam da atividade, pesquisador e sujeitos. Minayo (1996), falando do método dialético hermenêutico, já dizia que o pesquisador não é neutro, ele é um ser histórico e traz consigo elementos dessa história no grupo.

O encontro com o grupo aconteceu no salão paroquial da Igreja próximo ao restaurante, local onde já acontecem reuniões promovidas pela equipe do restaurante. A atividade foi iniciada com a apresentação da pesquisadora, dos objetivos do encontro e da investigação, e em seguida os participantes se apresentaram, motivados por uma técnica de dinâmica de grupo em que os participantes selecionam livremente figuras dispostas no centro do círculo. A partir dessa etapa cada um diz seu nome, e explica porque se identificou com a figura escolhida. O objetivo da dinâmica foi não apenas conhecer os nomes mas identificar elementos que pudessem dizer um pouco mais da experiência de cada um, expressar seus modos de ver o mundo e se colocar diante de situações do cotidiano, perceber as relações e abrir canais facilitadores de comunicação no grupo, criando um ambiente favorável e confortável para o processo de comunicação. O grupo foi receptivo e demonstrou interesse em participar dos trabalhos.

A experiência foi enriquecedora e todos, a seu modo, participaram da atividade, deixando claro, desde o início, algumas diferenças pessoais como timidez, facilidade de se expressar com as palavras, mais gosto por ouvir do que falar, etc. Todos tinham como traço comum a assiduidade na frequência ao restaurante e, assim, alguns se conheciam, como os mais velhos, e outros apenas se “conheciam de vista”. A presença da pesquisadora e do

colaborador, os quais também participaram da atividade com as figuras, num primeiro momento, produziu um certo distanciamento e alguns se colocaram mais na posição de ouvintes, como se precisassem de mais tempo para vencer o estranhamento.

*V- Eu tenho 65 anos. Meu nome é Vicente e venho todo dia aqui, desde o comecinho. So não venho mesmo se tiver alguma coisa pra resolver fazer fora. não tenho mais nada pra falar mais não doutora. É so isso mesmo. Eu escolhi o menino aqui porque achei bonita a figura. Só isso. eu achei outras bonita também mas peguei essa aqui. A senhora quer saber mais o que mesmo? ?( participante do sexo masculino, idoso, aposentado).*

*Moderadora - O que o senhor quiser dizer, fique a vontade. As vezes a gente escolhe uma figura porque se lembra de alguma coisa que já passou, ou de alguém, ou é alguma coisa que tem vontade que aconteça, ou é um lugar, enfim, o que a figura desperta na gente Nós vamos ficar mais tempo e aí se o senhor quiser falar mais..*

*Mas é só isso mesmo Eu achei bonita. (participante do sexo masculino, idoso, aposentado).*

Outros foram mais abertos, e deixaram mais claro o seu modo de vida, sua rotina, o que pensam e como se colocam sobre algumas questões do cotidiano, os diferentes papéis que desempenha, sua família, sua relação no trabalho, os sentimentos.

*Meu nome é Diana, e eu escolhi esse retrato aqui porque me lembrei que a gente tá sempre correndo. O homem com o relógio e ainda mais assim com muita gente...aí eu me lembrei que na minha vida é sempre assim, preocupada com a hora. Da vida corrida que a gente leva, com muita coisa prá fazer, sem tempo, tendo que dar conta de um monte de coisa. É filho, é trabalho, é marido, a casa e ninguém quer saber o que é que a gente tem prá fazer não [...]. É todo dia a mesma coisa. Eu moro num é tão longe mas dependo de ônibus e é muito cansativo. E marido num quer saber de nada não. É igual a patrão, só sabe é cobrar. Aí sabe como é, tem que segurar o emprego. Eu tenho é sorte comparando com muita gente que não tem é nada. Ah eu nem disse... eu trabalho na lojinha, bem ali (apontando). Ainda bem que é pertinho e da pra eu vir todo dia. (participante do sexo feminino, 38 anos, trabalha no comercio local).*

Outros, além do cotidiano, falaram de suas esperanças, desejos, valores, das suas dificuldades, e também colocaram suas dúvidas em relação ao encontro. No seu imaginário haveria outros objetivos que não foram explicitados.

*Meu nome é Gleidson. Eu trabalho de moto-taxi. Tenho 39. Eu escolhi essa aqui porque é assim que eu queria ta agora. No bem bom assim na praia, com os meninos brincando. Tenho dois. Tudo*

*torcedor do Ceará.. já me casei mas agora to separado. A mulher me botou pra correr. Num acho bom não porque a mulher ficou com os dois meninos e tenho que ter dinheiro pra botar dentro de casa. E eu quero dá pra eles do bom e do melhor. Comida direito, o colégio, os livros, pra eles poderem fazer outra coisa melhor. A mãe deles costura mas também é incerto( o dinheiro), como o meu. Ela já fez curso e tudo, e ainda é difícil. Ela quer trabalhar em fabrica, em confecção, mas faz ficha e não chamam.(...)*

*(...). Mas me diga uma coisa, essa reunião aqui é porque tem alguma coisa pra acontecer no restaurante?? Se for porque querem fechar diga. Escreva aí que num pode não, que a gente aqui precisa. (participante do sexo masculino e trabalhador autônomo).*

*C- Ah tá certo. O nome primeiro né? Então...meu nome é Cícero. Eu escolhi essa por causa desse prédio. Aí eu lembrei dos que eu já trabalhei. Tudo bonitão assim. Eu trabalho mesmo é de construção mas faço qualquer coisa, o que aparecer. Tenho 42 anos. Mas tô parado agora. Tive uns problema de saúde e fiquei encostado um tempo e depois disso num consegui mais nada assim certo. Já preenchi ficha mas tô esperando. Quando eles sabem que eu tive doente aí... Às vezes vendo umas coisa na feira de domingo da parangaba, ou no terminal: fruta, milho, ou então fico lá vendo se aparece alguma coisa, ate guardar e lavar os carro eu faço.. Minha mãe é que ta me ajudando agora. (participante do sexo masculino, desempregado).*

Finalizado o primeiro momento de apresentações em que as pessoas ficaram sabendo os nomes e algumas particularidades sobre o cotidiano dos participantes, foi iniciada a segunda etapa com a apresentação dos temas que seriam discutidos. A participação do grupo surpreendeu de forma positiva a pesquisadora, que assumiu papel de moderadora na discussão no grupo. As falas fluíram com certa facilidade, muito embora os participantes demonstrassem dificuldades em lidar com os temas, uma preocupação em não falar as coisas certas, uma ansiedade em corresponder a uma expectativa.

Seguindo um roteiro, mas deixando aberto o espaço para outras expressões, foi possível ouvir relatos e depoimentos, e ir fazendo as conexões entre o significado dado aos temas, o modo de vida e as experiências de cada um. A primeira questão objetivou entender o significado do restaurante para o grupo e ouvir sugestões quanto aos aspectos que, na sua visão, poderiam ser transformados. A segunda, tratou da percepção que os participantes tinham sobre direitos e cidadania e, por último, sobre a alimentação como direito.

A análise dos dados seguiu o método de leitura e organização do material, em etapas sucessivas, começando por uma leitura flutuante e posteriormente, uma leitura mais aprofundada, num esforço de identificação das categorias mais recorrentes que emergiam das falas e de fazendo conexão com as concepções teóricas e as categorias explicitadas, tendo

como referência a própria história e as experiências dos participantes do grupo. O material não recebeu tratamento estatístico, uma vez que a abordagem hermenêutica dialética se baseia na busca da compreensão dos significados das falas, na sua interpretação, levando em consideração os modos de vida, as experiências e as intersubjetividades presentes nas relações.

#### 4.2.1 O que os usuários pensam sobre o restaurante

##### 4.2.1.1. Restaurante como boa ação do Governo

A importância e relevância do restaurante foram demonstradas através das falas e depoimentos dos participantes, sob diferentes óticas. Emblematicamente, na compreensão de alguns, representa “uma boa ação do governo”, “uma bênção” pela qual sentem-se “agradecidos”,

*É muito bom ter esse restaurante aqui. Foi uma idéia muito boa do governo arranjar um jeito dos pobres poderem comer quase de graça. Tavam iluminados eles (participante do sexo feminino, empregada no setor de serviços).*

A forma como historicamente os direitos civis, políticos e sociais vêm sendo implementados no Brasil e o autoritarismo social que engendra as relações entre a sociedade e o Estado, parecem estar no cerne dessa consciência ingênua.

Vera Telles (2001, p.23), nos seus escritos sobre pobreza e cidadania, estabelece os nexos constitutivos entre essas duas categorias e reconhece o peso da tradição tutelar, “que transfigurou direitos no registro de um Estado benevolente na história brasileira”. E diz mais: “A persistência de uma percepção dos direitos como doação de um Estado protetor seria inexplicável sem uma peculiar experiência de cidadania dissociada da liberdade política, como valor e como prática efetiva, e que se confunde, se reduz, ao acesso aos direitos sociais.” (TELLES, 2001, p.23).

*É uma coisa boa (o restaurante), mas a fila é que é ruim doutora. A senhora precisa ver. Tem que tá com precisão pra vir aqui e enfrentar. Mas eu fico satisfeita. É uma bênção. Eu nunca tinha visto isso não, poder comer quase de graça, assim um 0800<sup>27</sup>, é tudo de*

---

<sup>27</sup> 0800 é uma expressão popular indicativa de um serviço gratuito numa alusão ao prefixo telefônico cuja ligação é gratuita.



*bom, e ainda mais assim organizado. (participante do sexo feminino, vendedora ambulante).*

As falas acima engendram uma percepção desconectada da noção de direitos. Reconhecendo-se como pobres, expressam o acesso à alimentação como uma graça divina, e merecedores de uma boa ação por parte do Estado, uma caridade.

Enquanto “bênção” e “boa ação do Governo”, as dificuldades encontradas através da fila, por exemplo, são identificadas como se fossem “sacrifícios” necessários para merecerem a graça. Nesses termos, pode-se depreender que eles esperam “retribuir” a boa ação. Os governantes, nesse sentido, têm o dever messiânico de ajudar os pobres.

Não é novidade que os direitos civis no Brasil tiveram uma forte associação com o trabalho, como já discutimos anteriormente, distinguindo de forma desigual aqueles que tinham acesso ao trabalho como portadores de direitos e os que estavam excluídos do mundo do trabalho como merecedores de caridade e de assistência por parte das instituições filantrópicas. Assim, fazendo um recorte no campo da Assistência Social, pode-se dizer que durante um certo período da nossa história, tornou-se natural a não participação do Estado. Nos anos 80, mesmo com a Constituição Cidadã e a Assistência Social alçada à política pública de direitos, observou-se que alguns avanços logrados na área dos direitos e legitimados nos diplomas legais não foram incorporados à vida da sociedade, já que esbarravam com o ideário neoliberal, que apostava na redução das responsabilidades do Estado e privilegiava a prestação dos serviços sociais por meio de entidades não governamentais. É bem verdade que nesse período, no contexto de outras de políticas públicas o estado das artes era diferenciado, não acontecendo o mesmo fenômeno, ou as mesmas limitações observadas na Assistência Social.

No caso da Previdência Social<sup>28</sup> e da Política de Saúde<sup>29</sup>, por exemplo, o Estado mantinha uma forte presença e consolidava avanços e conquistas, numa lógica de universalização de direitos sociais.

---

<sup>28</sup> Em 1971 foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, administrado pelo Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL. Em 1977 com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social-MPAS, e o Instituto Nacional de Previdência Social-INPS o programa foi mantido enquanto o FUNRURAL foi extinto. É na Constituição de 1988 que se dá a compatibilização da previdência social rural com as regras de seguridade social urbana e a partir de 1993 se pode observar a efetiva universalização dos benefícios previdenciários rurais.

<sup>29</sup> Em 1987 foi criado o Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde dos Estados – SUDS. Este sistema visava a consolidação e o desenvolvimento qualitativo das ações integradas de saúde, descentralizando as atividades do INAMPS e é um precursor do Sistema Único de Saúde – SUS, criado em 1990, quando da criação do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS e o deslocamento do INAMPS para o Ministério da Saúde.

Mesmo atualmente, quando a democracia se alarga no Brasil e se constrói um novo cenário do ponto de vista das políticas sociais, essa compreensão fundada no clientelismo ainda subjaz no imaginário coletivo da sociedade e é fortemente associada à pobreza, para quem as políticas sociais não são entendidas como mecanismos de acesso a direitos e sim, como meio através do qual pelo qual o Governo organiza o atendimento aos pobres, sendo o seu acesso marcado por uma relação de favor.

Usando a expressão comer quase “de graça” outro participante deixa escapar, numa outra dimensão, o componente divino, que vem “do outro mundo” e não deste, porque algo de graça é algo pelo qual ninguém paga, que está no âmbito da providência divina.

*Eu queria que tivesse um em cada cidade assim, pra todo mundo poder comer direito. Já pensou isso no interior? Era uma festa! Assim aqui a comida é farta, não é a mesma coisa todo dia, é bem feitinha, e saber que tem todo dia, né? E também num lugar direito, asseado. (participante do sexo feminino, aposentada).*

O simbolismo do alimento surge na expressão “... no interior seria uma festa” ao se referir à possibilidade da comida “farta” do restaurante chegar ao interior, onde pelas suas histórias vividas ou contadas conhecem a realidade de escassez de alimentos em muitos lares

Retomando o pensamento de Da Matta (1997, p.97), vale lembrar que além da casa e da rua há o espaço do outro mundo e, a partir de cada um deles, qualquer evento pode ser “lido” com base nos diferentes códigos que apresentam, os quais não são excludentes mas complementares, o que justifica a expressão brasileira “tudo tem um outro lado”.

Para ele,

As camadas dominadas ou populares, tendem a usar como fonte para sua visão de mundo a linguagem da casa. Esse ponto de vista, é notavelmente humilde e equilibrado, fundado muitas vezes numa deveras fantástica naturalização das relações sociais que raramente são percebidas e ditas históricas e arbitrárias mas ao contrario, é como se fizessem parte de uma ordem cósmica, moral e dada por Deus. Não é por acaso que tal perspectiva, onde a casa e sua ética são o ponto exclusivo de uma visão da sociedade, tenda a ser tomada como um discurso pré-político ou politicamente alienado ou meramente ingênuo. É uma fala da mesma ordem da construção populista ambos fundados num espaço da sociedade brasileira que traduz o mundo como um assunto de preferências, laços de simpatia, lealdades pessoais complementaridades, compensações e bondades (ou maldades!). (DA MATTA, 1997, p.49).

---

*Sei não... esmola grande a gente desconfia. Eu pensei que iam acabar logo, que nem ia durar. (participante do sexo masculino, 42 anos desempregado).*

Ao usar o ditado “esmola grande a gente desconfia”, citado por um dos participantes, para além da perspectiva caritativa do Estado benevolente, expressa um sentido de dúvida e desconfiança em relação ao Estado e à continuidade da ação realizada, reforçando a ausência do significado da alimentação como direito, não havendo reconhecimento da obrigação do Estado em assegurá-lo.

Assim, a percepção do restaurante como uma bênção expressa uma compreensão afastada dos aspectos relacionados à alimentação como direito e ao papel do Estado como instância responsável pela sua realização.

#### 4.2.1.2 A dimensão econômica explicando a importância do restaurante

A percepção da importância do restaurante por parte dos participantes do grupo focal é influenciada pelo impacto que o preço pago pela refeição exerce no orçamento familiar. Considerando que a maior parte dos participantes encontra-se na faixa de renda que corresponde a até 1 salário mínimo, as evidências quanto às dificuldades de manutenção da família surgiram durante o diálogo promovido através do grupo focal, expressando, em diferentes situações e momentos, que a pobreza e a desigualdade marcam o cotidiano de vida e de relações dessas pessoas. A fala abaixo, exemplifica a percepção da importância do restaurante na trama das estratégias de sobrevivência encontradas pelo público para enfrentar a limitação de renda assim como as relações de solidariedade e de apoio mútuo que estão presentes no cotidiano das famílias.

*Eu gasto é muito hoje em dia com os remédios que num tem sempre no posto.... Se num tivesse o restaurante eu nem sei como seria não. O que eu recebo eu dou todinho pra minha filha, pra ajudar nas despesas porque ela num tem serviço todo dia.... Num é um dinheiro certo e aí é esse meu mesmo que entra, que é pouco mas é certo. Eu to morando com ela pra vê se fica mais fácil”. (participante do sexo masculino, idoso, aposentado).*

O impacto do preço da alimentação frequência ao restaurante no orçamento familiar já havia sido identificado por Araújo no estudo que realizou em 2006 e as falas

confirmaram esse achado, informando que sem o restaurante a vulnerabilidade alimentar se estabelece.

*Pelo menos alivia a preocupação com a comida e sobra mais pra pagar as contas. Sabe como é, é mais garantido deixar dinheiro em casa pra fazer mercantil (supermercado) e a gente come na rua.... O restaurante melhorou muito isso (a alimentação)... A senhora pode ver que quase todo mundo que vem aqui vem quase todo dia. Vem porque tem precisão mesmo e eu aposto que não vem mais gente ainda porque não cabe. (participante do sexo masculino trabalhador informal).*

Ao dizer que “é melhor deixar dinheiro em casa pra fazer mercantil”<sup>30</sup>, o participante deixa clara sua opção em alimentar a família em detrimento da sua própria alimentação, que pode ser feita “na rua”, ou seja, de qualquer jeito.

*Comer aqui é a melhor coisa. Gasta bem pouquinho. participante do sexo masculino, trabalhador informal).*

*E ainda pega o ônibus que não paga e economiza pro mercantil. (participante do sexo masculino, idoso, aposentado)*

*Pra nós assim, os mais velhos, é bom não tem que fazer almoço e aqui (no restaurante) ainda come melhor do que em casa, não gasta com gás nem com a mistura. Ta tudo pela hora da morte. (participante do sexo masculino, idoso, aposentado).*

Tudo pela “hora da morte” denota o valor expressando preço muito alto, um valor limite, em comparação com a morte, uma fronteira a partir da qual não existe mais nada, ou seja, um valor que não pode pagar.

Na expressão “come melhor” aqui é ressaltada a importância da qualidade, identificada com o acesso à “mistura” que para o grupo corresponde à carne. Almoçar no restaurante possibilita que tenham acesso a esse alimento.

*Pobre, é assim mesmo, minha filha, num tem muito o que esperar da vida não, tem que aproveitar o que aparece e ainda mais quando é bom. (participante do sexo masculino, desempregado).*

A naturalização da pobreza, expressão usada por Vera Telles (2001) em seus textos sobre pobreza e cidadania, é um fato observado na fala de vários participantes tido como fatalidade, como resultado da sua incapacidade de vencer, sem questionamentos sobre o direito a uma vida melhor.

Sobre o impacto na renda, o estudo empírico de Araújo (2006) realizado no Restaurante de Parangaba já referido neste trabalho, identificou que, de uma maneira geral, para 66,7% dos usuários, o orçamento familiar foi alterado após a frequência ao restaurante, enfatizando no entanto que para 83,3% daqueles com renda de até 1 SM e com frequência diária, esse impacto foi mais significativo (ARAÚJO, 2006).

#### 4.2.1.3 O restaurante como espaço de sociabilidade

A sociabilidade é um aspecto associado ao ato de se alimentar. Faz parte da cultura das sociedades fazer refeições em grupos e, apesar das mudanças de hábitos provocadas pela vida moderna, incluindo muitas vezes a impossibilidade do almoço em família pela distância entre o trabalho e a casa, e pela própria dinâmica do cotidiano de vida das famílias, é habitual que o momento da refeição seja compartilhado com outras pessoas, um hábito construído a partir das experiências domésticas do ato de comer.

Comer, portanto, historicamente, não é uma prática solitária e geralmente compartilha-se com família nuclear e extensa e com outras pessoas, como amigos, colegas de trabalho, e, na impossibilidade dessas alternativas, procura-se espaços coletivos, onde haja oportunidades de estabelecer relações sociais.

Algumas falas expressas na discussão do grupo focal exemplificam a perspectiva da sociabilidade como elemento importante e que justifica a busca do restaurante como um ambiente onde é possível estabelecer essas relações.

*Aqui dá ate pra se divertir, sabia? É um passeio. Eu to só mesmo. Aí a gente conversa enquanto ta na fila e enquanto come ainda conversa com os conhecidos e sempre conhece gente nova... Eu gosto. (participante do sexo masculino, idoso, aposentado).*

*Eu também gosto. A patroa (esposa) num quer vir. Diz que fica cansada. Ela faz a comida em casa mas eu venho pra cá.. acho melhor...encontro outros como eu, converso.”(participante do sexo masculino, idoso, aposentado).*

*Num dá tempo de ir em casa não... aí a gente vem tudo pra cá e bota as conversa em dia.(participante do sexo feminino, empregada no comercio).*

---

<sup>30</sup> Fazer mercantil significa fazer compras no supermercado, numa referencia a um dos primeiros estabelecimentos dessa natureza implantados em Fortaleza.

A maior parte dos participantes do grupo frequenta o restaurante diariamente e essa sistemática favorece o estabelecimento de contatos e a existência de uma certa familiaridade entre as pessoas, as conversas e as trocas de experiências

Da Matta (1997, p.48, 55) identifica a casa e a rua como categorias sociológicas, dada a importância de ambas na construção de identidades e papéis sociais. A rua, em oposição à casa, é o lugar do perigo, das transgressões. “[...] a casa e a rua demarcam mudanças de atitudes, gestos, assuntos, papéis sociais...”. A oposição entre esses dois mundos é complexa, dinâmica, relativa e, segundo o autor, [...] “há espaços na rua que podem ser fechados ou apropriados por um grupo, categoria social ou pessoas, tornando-se sua casa ou seu ponto”.

Para os idosos, o restaurante é um exemplo dessa apropriação quando transformam seu espaço num ponto de encontro e de socialização. Ali eles encontram o movimento, característico da rua, onde podem exercer papéis diferenciados, conversam e expõem seus pontos de vista e opiniões, protegidos da impessoalidade propiciada pela rua, o que não acontece no espaço da casa. Margaret Vis, citada por Santos (2005), afirma que o homem transforma o consumo do alimento, que é uma necessidade biológica, numa necessidade cultural, e que usa o ato de comer como um veículo para relacionamentos sociais.

Para os mais velhos, tanto os casados como os viúvos e divorciados, que não contam com os filhos morando em casa, comer fora também significa a possibilidade de reorganização de um novo estilo de vida. O encontro com os amigos na praça, a refeição e as novidades compartilhadas no restaurante representam possibilidades de afirmação diante da família, de melhora da auto-estima, de reconstrução de uma identidade e de elos perdidos com o afastamento do trabalho e, simbolicamente, ir para a rua significa estar apto a enfrentar os perigos que ela representa.

De acordo com os depoimentos dos participantes do grupo focal, as refeições realizadas no restaurante são motivadas tanto pela distância entre a casa e o local de trabalho como pelas condições financeiras desfavoráveis de trabalhadores e idosos, o que gera interpretações diferenciadas quanto ao significado do restaurante. Assim, mesmo sendo a casa a situação imaginada como a ideal para realizar as refeições, onde encontram a memória alimentar engendradas a partir das experiências com a família, o restaurante representa uma alternativa entre o ideal e o possível.

## 4.2.2 Percepções sobre direitos e cidadania

### 4.2.2.1 Direito vinculado ao trabalho

É recorrente em toda a discussão estabelecida no grupo a importância do componente trabalho como elemento catalisador do direito, e demarca a percepção de sua centralidade, chegando ao extremo de não identificarem a fronteira entre as duas categorias.

Certamente, confundir trabalho com direito tem na sua origem o fato de que a experiência brasileira de construção dos direitos foi trilhada com a peculiaridade de bloquear a universalidade dos direitos, a igualdade, pela via do direito contratual.

*Eu acho que o direito mais serio assim que a gente tem é no trabalho. Esse funciona mesmo. Mas isso quando a gente consegue. Eu mesmo tive problemas lá no serviço uma vez, perdi minha vaga e eles fizeram corpo mole, não queriam pagar o que eu tinha direito mas no fim acertaram, a gente fez um acordo e terminou tudo certo (participante do sexo masculino, desempregado).*

*Trabalho é que devia ser o direito. Trabalho é que devia ser direito pra todo mundo. Com carteira e tudo certo. Pra ter aposento depois. Só no trabalho é que pode reclamar e tem os direitos. Se o patrão mandar embora, vai la na delegacia do trabalho e o patrão tem que pagar. (participante do sexo feminino e empregada no comércio).*

O trabalho foi a via identificada pelo grupo por onde, de fato, se expressa o direito. Ao se referirem à “delegacia do trabalho” e ao “acordo” reconheceram uma mediação possível entre os trabalhadores e as demais instâncias. Por outro lado, esse direito é também identificado de modo muito restrito, relacionado a “dinheiro”. “Reclamar os direitos” significa para o grupo receber dinheiro. Ter esse direito tem ainda um sentido de poder na medida que podem interpelar o patrão, e nesse sentido nas demissões, o patrão tem que pagar.

Quando falam do direito “mais sério” expressam uma oposição aos outros direitos como não sendo sérios, ou seja, eles podem existir, mas não são levados a sério, evocando uma escala de prioridade.

### 4.2.2.2 Direito identificado como saúde e educação

*Olhe, o que eu sei mesmo é que a escola é de graça e se consultar também, mas assim mesmo é difícil que só. Tem muita conversa mas é tudo difícil. (participante do sexo feminino, empregada no comércio).*

*Os direitos? É aquilo que já falaram mesmo – a educação e saúde. (participante do sexo masculino, desempregado).*

Há uma clara associação com educação e saúde quando se fala sobre direitos, porém diferentemente do trabalho, que eles reconhecem como sério, a saúde e a educação não são reconhecidos da mesma maneira. Em todas as falas “consulta” e “remédios” foram ressaltados como sendo os direitos no campo da saúde, porém em ambos os casos as dificuldades de acesso são reveladas, o mesmo acontecendo com a escola.

#### 4.2.2.3 Direito como privilégio

O debate sobre o tema dos direitos trouxe à tona um emaranhado de percepções que evidenciam o afastamento entre a realidade e o pensamento de teóricos da matéria como Bobbio (1992, p.25) e os participantes do grupo. Para aquele autor, o direito é uma prerrogativa da democracia e implica em obrigações, ressaltando que “não se trata de saber quais e quantos são os direitos, qual é sua natureza e seu fundamento e sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”.

Os debates no grupo, evidenciaram dificuldades para identificar o que e quais são os direitos, e foram reconhecidos apenas aqueles que em última análise, estavam mais próximos da sua rotina e do seu cotidiano, dando ênfase àqueles que favoreciam, segundo o entendimento do grupo, uma situação de privilégio frente aos demais usuários de serviços públicos.

Nessa linha, a questão da prioridade de atendimento aos idosos foi um direito social destacado no grupo como uma vantagem, com um alto grau de importância, como um privilégio em relação aos outros usuários.

O privilégio é uma situação observada no cotidiano e remete às hierarquias que estão encarnadas na formação da sociedade brasileira. No registro dessas relações hierárquicas o privilégio é uma constante e demarca também as discriminações de várias ordens. Evidencia-se na família, no trabalho, na relação com os empregados, nas relações Estado-sociedade, na política, determinando lugares sociais. Ter privilégio está relacionado com o poder. A fala abaixo evidencia esse aspecto e sinaliza para a importância de divulgar a informação sobre os direitos e educar para a cidadania de modo que as pessoas possam reivindicar o seu cumprimento. O Estatuto do Idoso, normatiza os direitos, definindo as obrigações do Estado e institui regras que devem ser cumpridas pelo conjunto da sociedade em favor dos idosos,



*Ah... porque num tem que atender os idosos primeiro, as grávidas? Pois então?? Ahhhh minha filha os velhos num são mais bestas não. Agora num tem o estatuto? Agora, querendo ou não, tem que respeitar. (participante do sexo feminino, idosa, aposentada).*

Os trabalhadores não desqualificam o direito dos idosos de serem atendidos com prioridade. Pelo contrário, consideram importante que sejam respeitados, como um direito conquistado pelo reconhecimento da sua diferença, mas entendem e reivindicam o seu direito a ter direitos, elemento presente na noção de uma nova cidadania defendida por Dagnino (2004). Nessa formulação estão contemplados o direito à igualdade assim como o direito à diferença, dimensões que subjazem à fala do participante do grupo focal.

*Olhe, é muito difícil vir aqui, porque o intervalo do almoço é muito pequeno e aí a gente tem que vir e voltar correndo e com essa fila a gente gasta muito tempo. E ainda tem que aqui tem muito idoso né?? E eles tem preferência como a senhora sabe, então aí é que demora mesmo. A gente não pode comprar a ficha adiantado, que seria muito bom porque economizava tempo, e também não pode fazer assim, um (dos colegas do trabalho) vem na frente e guarda lugar pros outros, porque o pessoal faz a maior confusão, não quer deixar entrar e dá até briga. Já teve isso antes... Pois então... eu to vendo a hora quem trabalha não poder vir mais de jeito nenhum. Agora a senhora veja, os velhos precisam e tem direito a ser atendido, ta certo, mas quem trabalha precisa também, então como é que faz? O mais certo mesmo era aumentar esse aqui (o restaurante), ou fazer outro. (participante do sexo masculino, trabalhador informal).*

O depoimento citado sugere uma insatisfação e um risco de afastamento dos trabalhadores motivada pelas dificuldades de acesso já expressas anteriormente (fila, demora, tempo curto de intervalo para o almoço). Há uma tensão que precisa ser solucionada tanto no âmbito da gestão do restaurante, quanto em relação aos trabalhadores que freqüentam o restaurante e seus empregadores. A situação remete à reflexão sobre direitos e cidadania desenvolvida no capítulo 3. O público deve ser atendido não apenas porque precisa ou porque é vulnerável do ponto de vista social, econômico e alimentar, mas porque tem direito a uma alimentação adequada, o que fundamenta e reforça a necessidade de implantação de ações, a exemplo do restaurante popular, voltadas à consecução desse direito.

O tema do direito às diferenças é complexo e polêmico e exige um tratamento conceitual a fim de não enredar naquilo que Pierruci citado por Dagnino (2004, p.114) denomina “cilada da diferença”, na medida que “a questão da diferença, a obsessão e a celebração da diferença têm sido historicamente um elemento fundamental do pensamento e da prática do conservadorismo de Direita” e ainda que “o efeito perverso por excelência desse

enfoque [...] legítima que a diferença seja evocada e as distâncias alargadas”. Nesse debate, os autores defendem a existência de um vínculo intrínseco entre igualdade e diferença, rechaçam a diferença como afirmação de privilégio, e compreendem que se há reivindicação da diferença é porque existiu a discriminação. Portanto, o direito à diferença específica, aprofunda e amplia o direito à igualdade (DAGNINO, 2004), não havendo dicotomia entre os dois.

Nessa linha de pensamento, e corroborando com a idéia dos autores, entende-se que na sociedade contemporânea, mais importante do que afirmar as diferenças é assegurar a universalidade do direito (DAGNINO, 2004), não havendo como pensar em igualdade universal sem considerar o direito à diferença. Nesse ponto vale retomar as idéias de Marilena Chauí (2005) e lembrar que, na democracia, um direito é geral e universal, válido para todos, ao contrário de carências e privilégios, e mesmo quando diferenciado deve ser reconhecido por todos.

*Outro dia aqui mesmo na agencia da Parangaba uma mulher foi pedir satisfação ao guarda reclamando que tinha direito de passar e que se não atendessem logo ela ia la chamar a televisão. Ai, num instante, deram um jeito. (participante do sexo feminino, idosa, aposentada).*

#### 4.2.2.4 Direito como peça de ficção

O processo de construção da cidadania no Brasil explica, em parte, o que aconteceu com os direitos. No corpo deste trabalho ficou clara, pela fala de Murilo de Carvalho (2004), que no Brasil a cidadania não seguiu a lógica de Marshall, e os direitos sociais foram sendo reivindicados antes que os políticos e os civis estivessem plenamente garantidos. Assim, sem a cidadania política, a sociedade não detém os instrumentos para fazer com que os direitos sociais sejam garantidos.

*Nas campanha eles aparecem falando um bocado de coisas que vão fazer, dos direitos, prometem tudo mas fica só nisso. Depois a gente não vê nem sombra. Falam que a escola vai ser boa, a saúde, tudo isso aí, mas depois...? ...?(participante do sexo masculino, trabalhador autônomo).*

Os depoimentos exemplificam um dos desdobramentos relatados por Carvalho (2004). Com a “estadização”, o Legislativo perde força representativa. As promessas de

campanha não são cobradas dos candidatos, não são levadas a sério. Os políticos deles falam e por eles nada fazem.

#### 4.2.2.5 Direito associado ao conhecimento

A associação entre cidadania e conhecimento é ressaltada por grandes pensadores da educação, dentre eles Paulo Freire, que já a defendia como prática da liberdade.

Pedro Demo (2002), em diversos dos seus textos sobre essa temática, ressalta a necessidade de empoderamento da população como via de emancipação. O autor insiste na tese de que somente através do acesso ao conhecimento o pobre será menos vulnerável ao processo de manipulação, e ao mesmo tempo terá mais oportunidade de participar diretamente desse processo. Demo (2002, p.36) diz que “é preciso conseguir que o pobre faça e se faça oportunamente, constituindo-se como sujeito da sua própria história, sabendo ler criticamente a sua condição social”. Só assim ele consegue entender que a sua condição não é produto da vontade de Deus, ou do destino ou mesmo da falta de sorte.

*Ah não sei falar disso não. Isso é muito difícil. É só pra quem tem estudo. As vezes eu escuto falar na televisão, nas propaganda do governo, nas campanha, mas ninguém explica direito não. (participante do sexo masculino, desempregado).*

*Só que é tudo muito diferente quando é com as pessoas mais simples, mais pobres mesmo. Já viu rico se preocupar com direitos? Nem precisam. A gente é que tem que correr atrás. (participante do sexo feminino, doméstica).*

#### 4.2.3 Percepções sobre o direito à alimentação

Se a compreensão do grupo sobre direitos numa dimensão mais abrangente por parte do grupo, tratada no item anterior, expressou ambigüidades evidenciando sentimentos de denegação ou destituição de direitos, a percepção sobre o direito à alimentação foi expressa na discussão do grupo como algo desconhecido, fora do seu universo e, por vezes, como um desejo, uma utopia.

A alimentação não foi identificada como um direito e, por conseguinte, seu atendimento não foi reclamado como responsabilidade do Estado, que muito mais que o atendimento ao indivíduo, estaria promovendo o direito humano à alimentação o qual, mesmo

não estando claramente contemplado no texto constitucional brasileiro, dele faz parte como uma das dimensões do direito à saúde e à vida e a segurança alimentar e nutricional.

Os registros das falas a seguir dão conta da admiração, do ineditismo que esse suposto direito despertou naquele momento, muito embora evidencie, também, o valor simbólico do alimento, a compreensão de que este é um bem cuja importância está no topo das referências do grupo. A surpresa pela possibilidade da alimentação ser um direito, foi evidente como se estivesse num plano impossível de alcançar.

*(Alimentação é Direito?) Ahh se fosse... (risos). Devia ser o mais importante. Eu nunca tinha pensado nisso... Só não precisar nem se preocupar com isso. Era um sossego na hora do aperreio. (participante do sexo masculino, desempregado).*

O valor da alimentação é capturado quando o participante do grupo expressa que “esse deveria ser o mais importante” ao mesmo tempo em que o coloca no campo do improvável, da utopia.

Esse estranhamento pode ser compreendido pelo argumento de Belik e Del Grossi, (2003, p.5) lembrando que “diferentemente do direito à educação e saúde, que possuem instrumentos que teoricamente viabilizam sua garantia através de políticas públicas setoriais, o direito à alimentação não dispõe dos mesmos mecanismos”, ou seja, inexistente um sistema público de proteção desse direito que assegure à população o acesso aos alimentos e a manutenção do estado nutricional dos indivíduos.

O registro de Belik (2003) põe em evidência e faz lembrar que no Brasil o acesso à alimentação sempre esteve circunscrito ao campo privado, determinado pela capacidade de cada indivíduo acessar os bens materiais através do mercado e, nesse sentido, esteve sempre associado ao foro individual e vinculado à capacidade de trabalho. Na discussão grupal, o provimento da alimentação pelo Estado foi lembrado, porém em situações muito adversas, em que era preciso compensar uma condição específica de maior vulnerabilidade como é o caso de desnutrição.

*Comer de graça mesmo só quando tinha o leite pros desnutridos, que recebia lá no posto. E agora com a bolsa também eu compro alguma coisa. (participante do sexo feminino, doméstica).*

*Acho que tem alguma coisa assim, de ser obrigado a dar leite pras crianças, mais novinhas, mas eu acho que é só se tiver desnutrido. É capaz de ser obrigado mesmo, senão porque que eles (governo) iam dar, né? (participante do sexo feminino, empregada no comércio).*

Os programas de suplementação de carências alimentares e nutricionais historicamente fazem parte das políticas sociais voltadas para o alívio da pobreza e expressam um tipo de ação pública, como registra Amélia Cohn (1995, p.14), que se caracterizou fortemente pela superposição de clientela, centralização no nível federal e constituíram um campo propício para práticas assistencialistas, populistas e demagógicas, além de marcado pela prática do clientelismo eleitoral e identificado pelos mandatos governamentais. Os Programas de Transferência de Renda também foram lembrados e reconhecidos como um mecanismo de acesso aos alimentos.

Maluf (2006) lembra que é comum atribuir a esses programas uma natureza provisória, que se interrompe pela via do mandato dos gestores. No entanto, diante da enorme capacidade e do ritmo em que as desigualdades são geradas na nossa sociedade a necessidade desses programas torna-se permanente, além de urgentes, quando trata-se de carências alimentares e nutricionais, face aos prejuízos que a alimentação insuficiente ou inadequada provoca, além de colocar em risco o direito elementar à vida. Na verdade é preciso pensar que, em se tratando de SAN, esses programas têm que ser orientados sob a ótica dos direitos humanos, exigindo que os programas de suplementação de renda ou alimentar sejam permanentes, universais e ainda que incorporem 3 elementos; “a) *educativos*, em relação aos hábitos e práticas alimentares; b) *organizativos*, para a defesa dos direitos de cidadania; c) *emancipadores*, visando promover a autonomia e não a dependência dos que a eles recorrem.”(MALUF, 2006, p.32).

A “obrigação” do Estado em prover o alimento foi mencionada, porém como uma hipótese levantada a partir de uma reflexão no interior do próprio grupo, como uma explicação da atitude “benevolente” do governo distribuir alimentos, porém as idéias eram manifestadas sem a maturação necessária exprimindo mais emoções e sentimentos do que racionalidades.

*Não... eu não acho que seja direito não. E a gente ia poder viver parado (sem trabalhar) só porque a comida era de graça? E as outras coisas que tem que pagar?? Se tivesse a comida ajudava demais e, pelo menos fome ninguém passava e podia viver mais direito (participante do sexo masculino, trabalhador autônomo).*

*É pensando assim... mas se for dado de graça ninguém dá valor. Tu já pensou uma coisa dessa?? Ter ali, garantido, o mercantil todos os mês? mas é difícil demais isso minha filha (participante do sexo feminino, idosa, aposentada).*

*Nem cesta (básica) aparece mais. Não, eu num acho que comida seja direito não...(pausa) senão como eles (o governo) iam fazer? (participante do sexo feminino, trabalhadora autônoma).*

*Eu sei que lá na fábrica que eu trabalhei tinha restaurante e tudo. mas aí era o patrão que dava num era o governo não. Se fosse direito aí era o governo que dava e toda firma tinha que dar, né? E também se fosse mesmo a gente sabia, né não? (participante do sexo masculino, empregado no setor de transporte).*

A dúvida iminente sobre a alimentação como direito, presente nos debates e no diálogo acima, traz à tona outras reflexões a partir de uma evidência do quão profunda é a distância entre a realidade presente no cotidiano dessas pessoas e a armadura legal em que inscreve os direitos. A questão que se coloca a partir dessas falas passa pelo entendimento que os direitos não dizem respeito apenas às garantias inscritas na lei. Vera Telles (2004, p.91) argumenta que:

Pelo ângulo da dinâmica societária, os direitos dizem respeito antes de tudo ao modo como as relações sociais se estruturam e que na medida que são reconhecidos, os direitos estabelecem uma forma de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas, operando como princípios reguladores das práticas sociais.

Na realidade, o que se apresenta nos diálogos do grupo espelha uma incredulidade em relação ao direito à alimentação, colada à desconfiança e ao sentimento de destituição de direitos que atravessou toda a problemática. A discussão explicitadas percepções sobre os direitos e a cidadania. O que se apresentou de forma recorrente é o rescaldo de uma (in)cidadania que se apresenta plasmada na condição de pobreza dos participantes, que não se percebem como sujeitos de direitos, fora da condição de trabalhadores.

Por outro lado, Covre (2006) atenta que, para alcançar uma sociedade melhor, é preciso que aconteça uma revolução nas subjetividades das pessoas, na ligação entre os seus desejos e suas necessidades, o que significa

[...] romper com as trevas da alienação, [...] uma revolução que traga para fora dos indivíduos a força necessária para lidar com o mundo e fazê-lo avançar, de modo que possa organizá-lo melhor na direção do que parece ser o sonho recôndito dos homens - a busca de formas possíveis de justiça e igualdade, liberdade e ao mesmo tempo de individualidade, embora impliquem uma relação complexa, difícil de resolver. (COVRE, 2006, p.64-65).

Mas, para além dessa revolução interna, necessária para a construção da cidadania, construí-la requer uma dimensão que se coloca no âmbito mesmo da educação para a cidadania que possibilite não apenas a criação de espaços para reivindicar direitos, que estenda o conhecimento a todos para que saibam a possibilidade de reivindicá-los, ao mesmo tempo que possibilite que todos tomem consciência dos seus direitos.

Demo (2002, p.36) diz que é preciso que o pobre se flagre criticamente como objeto de manipulação, que saiba ler a realidade e que, para confrontar-se com a pobreza, é “imprescindível seu *empowerment*, organizar-se politicamente para ir além da cidadania individual, atingindo o patamar coletivo”.

Mas, apesar da falta de informações e de conhecimento sobre o direito à alimentação e do estado de acomodação identificado em alguns participantes, ficou claro que há luzes no fim do túnel.

*A senhora veio dizer alguma coisa do restaurante?? Vai fechar, é?? Se for, a gente faz abaixo assinado, vamos até no governador se for preciso. Porque quando fecharam lá no centro muita gente veio pra cá, mas se fecharem esse não tem mais pra onde ir (participante do sexo masculino, empregado no setor de transporte).*

*Pois bote aí, escreva aí, que a gente queria que a comida fosse direito também. Se conseguir alguma coisa a gente vão achar é bom. (participante do sexo masculino, trabalhador do setor de transportes).*

A fala impregnada de força mobilizadora deixa perceber uma capacidade de reação face a uma ameaça de perda ou obstrução de uma ação pública, descortinando uma possibilidade reivindicatória, elemento chave para o início de um processo educativo voltado para a cidadania e a organização.

A cidadania brasileira, conforme já foi vista anteriormente, vem sendo construída a duras penas e com muitas dificuldades, especialmente daqueles que se vêem destituídos de seus direitos e que integram a população mais pobre. Mas há experiências trilhadas que são potencialmente importantes e sinalizam que uma nova cidadania, de fato, emerge num terreno fértil em que a democracia se fortalece. Dagnino (2004) se refere a essa nova cidadania entendendo que ela possui características que marcam um novo tempo. Uma nova cidadania que aprofunda a democracia, que é mais ampliada, que se apresenta na perspectiva do *direito a ter direitos* e requer sujeitos sociais ativos, que devem não apenas lutar por novos direitos mas pelo seu reconhecimento e inclui uma nova relação entre o Estado e a sociedade.

E neste ponto vale retomar a questão principal que aguçou a curiosidade da pesquisa. Se a sociedade civil brasileira foi e continua sendo um dos mais importantes protagonistas na luta pela segurança alimentar na perspectiva do direito, se há uma nova institucionalidade que se amplia e fortalece através do CONSEA nacional e seus similares nos Estados e Municípios, e de tantas outras organizações que trabalham nessa direção, algo deve ser feito para que as conquistas já alcançadas no plano legal extrapolem os documentos oficiais e os gabinetes e cheguem onde realmente possam ser reconhecidas e onde os efeitos devem se reproduzir.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Não importa tanto o tema da tese quanto  
a experiência de trabalho que ela  
comporta.*

Umberto Eco

A explicitação do objeto desta investigação foi referenciada na conjuntura nacional e internacional de desenvolvimento da SAN nos seus aspectos conceituais e estratégicos, em articulação com as questões relativas à formação da cidadania brasileira, considerando-se a alimentação como um direito humano fundamental e universal que deve ser assegurado como requisito de cidadania.

Para tanto, tomou-se o caminho de recuperar os processos que demarcaram a construção e a evolução da SAN e da Cidadania no Brasil numa perspectiva de compreendê-las a partir dos seus determinantes históricos, assim como da experiência dos restaurantes, em particular o Restaurante Popular de Fortaleza, campo empírico desta investigação. Finalmente, no trabalho de campo foi possível configurar o perfil das pessoas que freqüentam o restaurante e realizar o exercício hermenêutico de interpretar suas percepções como sujeitos de uma ação de segurança alimentar em Fortaleza, sobre o próprio restaurante, sobre direitos e cidadania e sobre a alimentação como direito, oportunidade aberta para o encontro entre teoria e prática, onde os conflitos e contradições próprios da dialética estiveram presentes em movimento constante.

A segurança alimentar é um tema de natureza complexa, cujos significados vêm sendo desvelados ao longo dos anos, em articulação com a evolução do pensamento e as mudanças econômicas, políticas, sociais e culturais que acontecem na comunidade global. Seu conteúdo expressa obrigações que os Estados devem cumprir frente à realização do direito fundamental do ser humano a uma alimentação adequada.

A alimentação como direito foi determinado pela Declaração dos Direitos Humanos em 1948 e reconhecida pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, porém sua realização ainda se constitui um ideal que desafia todas as Nações

A partir dos anos 40 do Século XX até aqui, a SAN passou por sucessivas mudanças no campo conceitual e, lançando mão da sistematização organizada por Maria Cristina V. Santos (2007), pode-se dizer que entre as décadas de 40 e 70 o **enfoque** de SAN era eminentemente produtivista, voltado para **a oferta de alimentos**, muito embora nesse

período outros elementos tenham sido agregados ao conceito expressando evoluções importantes, desde o próprio reconhecimento do Direito à Alimentação em 1948 pela ONU até a inclusão do aspecto nutricional e da cooperação internacional nos anos 60 e do consumo alimentar nos anos 70. A partir desse período, o enfoque foi direcionado para o acesso à alimentação marca da década de 80 passando, nos anos 90, para a **qualidade** dos alimentos até chegar ao novo milênio, período em que, além dos atributos anteriores o conceito de SAN passou a refletir nos seus conteúdos a preocupação em mensurar e acompanhar as ações nessa área.

Em terras brasileiras, o precursor dos debates sobre a fome foi Josué de Castro, nos anos 40, registrando esse flagelo como problema político, ético e social. A partir dele, o Brasil esteve presente nas arenas de discussão sobre a SAN que se realizaram no contexto internacional e firmou diversos compromissos internacionais relacionados ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar, como explicitado no capítulo 1 deste trabalho, porém pode-se dizer que a sua entrada definitiva nesse campo deu-se mais efetivamente nos anos 80, período no qual o termo segurança alimentar e nutricional passou a ser utilizado e em que a sociedade civil pressionava o Brasil para assumir posições frente ao tema.

Assim como na esfera mundial, no Brasil o conceito de SAN também evoluiu e se expandiu em conformidade com os processos históricos e a dinâmica da vida brasileira, demarcando novas preocupações com a questão da qualidade da alimentação.

A trajetória brasileira de SAN apresenta contornos muito próprios, não cabendo neste espaço descrever mais uma vez a sua caminhada. Contudo, vale a pena destacar algumas de suas peculiaridades. A primeira diz respeito ao entendimento da conexão entre os objetivos da SAN e as estratégias de desenvolvimento adotadas pelo Brasil, o que, segundo Maluf, Menezes e Marques (2006, p.16), “retira aquele objetivo do campo das políticas meramente compensatórias ou mesmo setoriais”. A segunda, ainda de conformidade com o mesmo autor, refere-se ao peso atribuído à dimensão da intersetorialidade nas ações de SAN, idéia compartilhada por Burlandy (2004) que revela a necessidade de programas e ações supra-setoriais e a construção de pactos e agendas integradas, representando um desafio a ser enfrentado tendo em vista a fragmentação historicamente verificada no campo das políticas públicas no Brasil. Um terceiro destaque, na visão da pesquisadora, relaciona-se ao protagonismo da sociedade civil nas disputas pela incorporação da SAN na agenda pública nacional, vertente que está intimamente relacionada às experiências de cidadania vividas na sociedade brasileira e às conquistas logradas na área de SAN, questão central na elucidação do objeto desta investigação.

Neste sentido, importa ressaltar a movimentação da sociedade civil na área de SAN, nas décadas de 80 e 90, assim como em outras áreas, refletindo mudanças sociais e políticas importantes no cenário nacional. Com a Constituição de 88, novos direitos e novos titulares dos direitos foram reconhecidos, demarcando conquistas emblemáticas na construção da democracia. e demolindo a fronteira ainda existente entre a cidadania contratual, vinculada ao trabalho e iniciada nos anos 30, e a cidadania ampliada, na qual prevalecia a idéia do direito num patamar universalizante.

Contudo, apesar dessa arquitetura legal, os anos 90 testemunharam uma inflexão dessas conquistas produzida pela confluência perversa, como diz Dagnino (2002), entre um projeto democratizante e participativo consagrado na Constituição de 88 e o projeto neoliberal que tomava conta do país, cunhado no ajuste estrutural à economia globalizada, na idéia de um Estado mínimo, de transferência de suas responsabilidades sociais para o mercado e para a sociedade civil e centrado na liberalização do mercado sob as orientações do FMI.

No que diz respeito à SAN, pode-se dizer que esses processos produziram golpes frontais e representaram retrocessos abortando as possibilidades de construção de uma política nacional, situação amenizada pela resistência da sociedade civil que se organizou e manteve ativa a discussão sobre a temática aproveitando os espaços e preparando os caminhos para um novo tempo que se aproximava. A chegada do novo milênio descortinou novos horizontes para a SAN no Brasil e hoje o enfrentamento da fome, numa perspectiva de promoção da segurança alimentar, é uma prioridade nacional. O renascimento e fortalecimento do CONSEA como instância de mediação entre a sociedade e o poder público, a implantação do Fome Zero, numa lógica de integração de programas e ações, assim como a criação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional e o respectivo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN são expressões dessa mudança de rumos. Os restaurantes populares, como também outras ações específicas relacionadas à oferta e à ampliação do acesso à alimentação adequada, fazem parte desse conjunto de ações que atualmente operam em favor da segurança alimentar e nutricional.

No entanto, face à história da construção da cidadania brasileira e das experiências de SAN orquestradas em grande parte pela sociedade civil e considerando a efervescência dos debates sobre esses temas deflagrados nos ambientes das organizações não-governamentais, das universidades, dos conselhos, circuitos por onde circulam intelectuais e especialistas, o que mudou ou o que está mudando em relação à percepção das pessoas sobre os direitos? E sobre o direito à alimentação?

Os resultados da investigação foram reveladores ao demonstrar que, enquanto uma elite intelectual discute os temas da cidadania e da segurança alimentar, os usuários de uma ação de SAN - o Restaurante Popular Mesa do Povo em Fortaleza - continuam, em pleno século XXI, sem compreender o significado e sem ter acesso aos direitos, mesmo aqueles direitos sociais que aparentemente são apropriados pelo conjunto da população como a saúde e a educação. Ainda percebem a vinculação com o trabalho como prerrogativa para o acesso ao direito ignorando a crise estrutural que aquele vivencia no atual contexto neoliberal do capitalismo. Então, ao não compreender a alimentação como direito passam a considerar o restaurante como uma boa ação do Governo, deslocado da condição de obrigação do Estado em prover uma alimentação adequada. Quanto ao direito à alimentação, os atores que participaram da pesquisa declararam o mais completo desconhecimento sobre o tema, configurando essa dimensão do direito no plano do desejo, da utopia.

Essa visão ingênua e despolitizada, presente no imaginário dessas pessoas, não está aí à-toa. Ela é produto de uma experiência de cidadania vivida às avessas, de um longo processo de seqüestro de oportunidades, da naturalização da pobreza e, ainda segundo Da Matta (1997, p.49), é parte da visão de mundo que se baseia na ética da “linguagem da casa”, cuja reflexão foi realizada em seção anterior deste trabalho.

A experiência de investigação, para além dos objetivos propostos inicialmente, revelou outros aspectos do funcionamento do restaurante que merecem ser destacados. Na observação da pesquisadora, os objetivos do restaurante são parcialmente alcançados, considerando-se que apenas o fornecimento de refeições saudáveis e a preços acessíveis é cumprido regularmente, o mesmo não acontecendo com a área de educação alimentar, que tem se desenvolvido de maneira tímida, não obstante as dificuldades relacionadas a espaço físico para a realização de atividades dessa natureza. Importa referir ainda o bom nível de satisfação dos usuários em relação aos serviços prestados e a qualidade das refeições fornecidas, resultado acompanhado trimestralmente pela equipe local, a partir da realização de pesquisas de satisfação.

Entretanto, para além do cumprimento de metas e do nível de satisfação dos usuários, é preciso analisar o papel que o restaurante poderia exercer, no sentido de potencializar os resultados do trabalho. Numa análise dos resultados da pesquisa sobre as características dos restaurantes populares no Brasil, já comentada anteriormente, Maluf (2005, p.7-8), revela que de uma maneira geral, as unidades pesquisadas “estão pouco ou quase nada articulados com outras ações que comporiam essas políticas, por exemplo, no que se refere à origem dos alimentos consumidos, aos demais serviços de alimentação nas áreas, à educação

nutricional e hábitos alimentares, etc.”, contrariando a perspectiva intrínseca da implantação desses equipamentos, qual seja a de compor uma rede de proteção alimentar, espelhando a baixa apropriação do enfoque de SAN nas políticas locais. Além disso, as experiências se mostraram muito limitadas em relação a iniciativas de participação e controle social das ações realizadas. Mesmo sem comprovação empírica, observa-se que o Restaurante Popular de Parangaba, apresenta a mesma realidade.

Em termos do funcionamento do restaurante é importante ainda discorrer sobre alguns limites e possibilidades do Restaurante Popular Mesa do Povo em Parangaba enquanto instância pública promotora do direito à alimentação adequada. Uma das barreiras, diz respeito a ausência de instrumento legal que respalde a oferta desse serviço à população de Fortaleza, o que representa uma fragilidade considerando-se as práticas recorrentes de interrupção de ações quando se trata de políticas de Governo e não de Estado. Aliado a isso, e em sua trilha, está a questão orçamentária uma vez que o Governo Estadual ainda não dispõe de um Plano Estadual e de orçamento específico voltado às ações de SAN que afianciem a sua continuidade, desvinculada da gestão governamental. A ausência de participação dos usuários nas decisões sobre os caminhos do restaurante é também um elemento que corrobora com essas dificuldades. No que diz respeito às possibilidades, é sempre importante evidenciar os efeitos positivos que podem emanar de uma ação mais articulada com outras políticas e do aperfeiçoamento das práticas de gestão, especialmente se for levada em consideração uma maior aproximação com o público.

Retomando os resultados desta pesquisa, pode-se dizer que os seus achados revelam um paradoxo quando por um lado há um grandioso esforço de discussão e de luta pela construção de uma Política Nacional de SAN referenciada pelo direito à alimentação, cujo *locus* é a sociedade civil, as organizações não-governamentais e alguns espaços públicos institucionais, e por outro estão os pobres incivis e alheios aos conteúdos dessas discussões, configurando-se uma contradição, não se lograr que esta discussão chegue “na ponta”, incorporando aqueles que têm este direito negado.

E nesse paradoxo talvez esteja o ponto crucial para que, a partir dessa experiência, se crie condições para a construção de algo novo. É imperiosa a necessidade de expandir a discussão sobre a cidadania e o direito à alimentação para além do universo das organizações sociais e não-governamentais, dos ambientes intelectualizados, dos circuitos das instituições públicas, e promover o seu debate nas instâncias e no coração dos movimentos sociais e de novos espaços públicos que, neste momento sócio-político da nação, se expandem e se fortalecem, trazendo à cena a voz, os sentimentos, as expectativas, os interesses, as dúvidas, a

dor e as esperanças daqueles que hoje conformam a pobreza brasileira. Trata-se, portanto, de um momento fecundo e desafiante, onde novas institucionalidades podem impulsionar e dar concretude ao que preconiza a Lei Orgânica da Segurança Alimentar Institucional - LOSAN aprovada em setembro de 2006.

Entender como os sujeitos que freqüentam o restaurante percebem o direito à alimentação como fundante ao exercício da cidadania abre uma brecha para reflexões sobre o trabalho que ali se realiza, revelando a exigência de uma nova postura, um novo modo do fazer público que facilite as trocas, as aprendizagens, a organização, que instigue a desacomodação e a participação, que contribua para o apoderamento, desconstruindo o profundo fosso entre a realidade vivenciada e o arcabouço legal no campo dos direitos.

Como diria Minayo (1996), essas considerações são ao mesmo tempo ponto de chegada e de partida, e, fazendo uma interlocução entre a teoria e a prática, revela uma realidade cujo sentido se evidencia na percepção do seu potencial de contribuir para a construção de uma efetiva cidadania que se anuncia.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS. **Diretrizes Voluntárias**: em apoio a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar. Brasília. 2005. disponível em <http://abrandh.org.br/downloads/diretrizes.pdf>. Acesso em 02/08/2007

ARAÚJO. Fabio Ângelo Lima Verde de. **Aspectos alimentares, nutricionais e condição socioeconômica dos usuários do “Restaurante Popular Mesa do Povo”**. 2006. 129 p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2006.

BAPTISTA, Dulce Maria Tourinho. O debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. *In*: MARTINELLI, Maria Lúcia. **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999. p. 11-31.

BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. *In*: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000a. p. 21-47.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto e imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BELIK, Walter. **Segurança alimentar: a contribuição das universidades**. São Paulo: Ethos, 2003.

BELIK, Walter; DEL GROSSI, Mauro. **O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil**. 2003. Texto preparado para o painel “Políticas e combate à pobreza: segurança alimentar, nutrição, renda mínima e ganhos de produtividade” no 41º Congresso da SOBER, Juiz de Fora, 2003.

BENEVIDES, Maria Vitória. **Cidadania e Direitos Humanos**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de S. Paulo.- IEL. São Paulo. [ca 2005] disponível em <http://www.iea.usp.br/artigos>. Acesso em 02/09/2007

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOSCHETTI, Ivanete. Seletividade e residualidade na política de assistência social. *In*: CARVALHO, Bom Tempo *et al.* (Org.). **Novos paradigmas da política social**. Brasília: UNB, 2002

BOURDIER, Pierre. Introdução a uma sociologia reflexiva. *In*: \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: DIFEL, 1989. p. 17-58.

BRAGA, Elza Maria Franco; PAULINO, Antonio George Lopes. **Fome Zero no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional: dilemas políticos**. 2007. No prelo.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero**. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. **Manual para implantação de restaurantes populares**. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de opinião pública**: usuários de restaurantes populares. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Restaurantes populares**: roteiro de implantação. Brasília, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Restaurante Popular**: apresentação do programa. Brasília, 2007b.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar**: Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 2006.

BURLANDY, Luciene. **Comunidade solidária**: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição. 2003. 307 p. Tese (Doutorado em Ciências na área de Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz. Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. Segurança alimentar e nutricional: intersectorialidade e ações de nutrição. **Saúde em Revista**, Piracicaba, v. 6, n. 13, p. 9-15, 2004.

BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana. Segurança, seguridade e direito: as diferentes faces da questão alimentar. *In*: CARVALHO, Fernanda (Coord.). **Observatório da cidadania**. Rio de Janeiro: IBASE, 2004. p. 61-66.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Radicalizar a Democracia :constituição d eespaços públicos. Palestra proferida na posse gestor do CEREST. Fortaleza. 12 nov.2004. mimeo

\_\_\_\_\_. **Reorganização do Estado brasileiro na contemporaneidade**: desafios das políticas públicas como direito de cidadania. Fortaleza, 2005.

CARVALHO, Jose Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTEL, Robert. **A metamorfose da questão social**: uma crônica do salário. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

CASTRO, Josué de. **O livro negro da fome**. São Paulo: Brasiliense, 1960.

CEARÁ. Secretaria da Ação Social – SAS. **Pesquisa**: perfil do usuário do Restaurante Mesa do Povo. Fortaleza, 2003.

\_\_\_\_\_. **Plano de Trabalho para implantação do Restaurante Popular** (Documento Interno). Fortaleza, 2002.



CHAUI, Marilena. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. *In*: TEIXEIRA, A.C.C. **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005. p. 23-30.

COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 12, jun./dez. 1995.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CONSEA. **Perguntas e respostas**. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/consea/static/eventos>>. Acesso em: 1 maio 2007.

\_\_\_\_\_. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CONSEA. **Relatório**. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL BRASÍLIA: AÇÃO DA CIDADANIA. **Anais...** Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. **Documento Final**. III Conferencia de Segurança Alimentar e Nutricional Brasília, 2007

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

CRUZ NETO, Otávio; MOREIRA, M. R.; SUCENA, L. F. M.; MARINS, R. S. **Grupos focais e pesquisa social**: o debate orientado como técnica de investigação. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2006.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: \_\_\_\_\_. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

\_\_\_\_\_. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. *In*: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 103-115.

DA MATTA, Roberto. **A Casa e a rua**. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DEMO, Pedro. Política social, cidadania e neoliberalismo: reflexão sobre a experiência brasileira. *In*: CARVALHO, Denise; SOUSA, Nair; DEMO, Pedro. **Novos paradigmas da política social**. Brasília: UNB, 2002.

FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão contemporânea**: cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. 1998

FRANÇA, Alexandra Beurlen. **Direito humano à alimentação em sua dimensão normativa no Brasil**. 2003. Disponível em: <<http://www.consea.org.br/downloads/doc>>. Acesso em: 27 jul. 2007.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2001.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e sociedade civil no Brasil nas últimas décadas. *In*: CARVALHO, Denise Bom Tempo; SOUSA, Nair H. Bicalho; DEMO, Pedro. **Novos paradigmas da política social**. 2002. Brasília: UNB, 2002. p. 311-330.

\_\_\_\_\_. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 123).

GONDIN, Linda. **Pesquisa em Ciências Sociais**: o projeto da dissertação de Mestrado. Fortaleza: Ed. UFC, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD**. Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios**: segurança alimentar. 2004. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/trabalhoerendimento/pnad2004/sullimentar2004>

\_\_\_\_\_. **Cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat>>. Acesso em: 6 ago. 2007.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar e nutricional. Versão 2 para discussão. São Paulo, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil**. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. Assistência social e segurança alimentar. **Boletim de Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 13, 2007a. Edição especial. Disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em: 11 set. 2007

\_\_\_\_\_. Direitos Humanos, Justiça e Cidadania. **Boletim de Políticas Sociais**: análise e acompanhamento, nº 13, 2007b. Disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em: 10 set. 2007

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2004. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br/estudosmacro/PIB/pibmunic2004.pbf>>. Acesso em: 22 jul. 2007.

\_\_\_\_\_. **Perfil Básico Municipal**. 2007. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfilbasico/PBM2007/fortaleza.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2007.

INSTITUTO PÓLIS. **Mapeamento e caracterização de restaurantes populares**. 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/174.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2007.

LAVINAS, Lena; GARCIA, Eduardo Henrique. **Programas sociais de combate à fome**: o legado dos anos de estabilização econômica. Rio de Janeiro: Ed UFRJ/IPEA, 2004.

LENOIR, Remi. Objeto sociológico e problema social. *In: CAMPAGNE, P. et al. Iniciação à prática sociológica*. Petrópolis: Vozes, 1996.

LULA DA SILVA, Luis Inácio. Discurso de posse o presidente. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88185.shtml>>. Acesso em: 1 maio 2007.

MALUF, Renato S. **Análise dos resultados da pesquisa mapeamento e caracterização de restaurantes populares – por Renato S. Maluf**. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/170.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório 10 anos da Cúpula Mundial da Alimentação**. Rio de Janeiro: CERESAN, 2006.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco; MARQUES, Suzana. Segurança Alimentar: um conceito em disputa. **Caderno Segurança Alimentar**. 2006. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/alimentacao/>>. Acesso em: 13 jul. 2007.

MARTILELLI, Maria Lúcia. O debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. *In: \_\_\_\_\_*. **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo, 1999. p. 31-40.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 4. ed. São Paulo: HUCITEC, 1996.

MORIN, Edgard. **Ciência com consciência**. 2. ed. Tradução: Maria D. Alexandre, Maria Alice Sampaio Doria. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. Jornal Porantim. Edição 258. **Seminário Problemas Brasileiros e Perspectivas**. Assembléia do Conselho Indigenista Missionário. 2003  
[http://acaodacidadania.infolink.com.br/templates/acao/novo/publicacao/publicacao.asp?cod\\_Canal=6&cod\\_Publicacao=296](http://acaodacidadania.infolink.com.br/templates/acao/novo/publicacao/publicacao.asp?cod_Canal=6&cod_Publicacao=296) acesso em 27/10/08

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO – FAO. **Relatório nacional brasileiro**. Cúpula Mundial de Alimentação. Roma, 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/publicações/>>. Acesso em: 2 maio 2007.

\_\_\_\_\_. **Fome Zero: lições principais**. Santiago, 2006. Documento de trabalho para vídeo conferência.

PELIANO, A.M.P.B. (Coord.). **O que é comunidade solidária**. Palestra proferida na 1ª Conferência Nacional de Assistência, em Brasília, 1995.

PEREIRA, Potiara. A. Como conjugar especificidade e intersectorialidade na concepção e implementação da política de assistência social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 77, p. 54-62, 2004.

\_\_\_\_\_. **Necessidades humanas: crítica aos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. A Política social, cidadania e neoliberalismo: reflexão sobre a experiência brasileira. *In: CARVALHO, Denise; SOUSA, Nair; DEMO, Pedro. Novos paradigmas da política social*. Brasília: UNB, 2002.

PESSANHA, Lavínia Davis Rangel. **A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. (Textos Para Discussão, n. 5).

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal do que se trata? 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

SANTOS, Carlos Roberto Antunes dos. A alimentação e seu lugar na história: os tempos da memória gustativa. **Revista da Academia Paranaense de Letras**, n. 51, p. 165-188, 2005.

SANTOS, Maria Cristina Vannier. **Indicadores de segurança alimentar e nutricional**: uma análise das possibilidades e limites a partir da POF, 2002-2003. 2007. 197 p. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2007.

TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. **Pobreza e fome**: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. Campinas: Instituto de Economia, 2001. (Texto para Discussão n. 101).

TELLES, Vera da Silva (Org.). **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 2001.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. *In*: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 91-102.

VALENTE, Flavio Luis Schieck. **O direito humano a alimentação**: Desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, Flavio Luis Schieck; BEGHIN, Nathalie. **Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e a Experiência Brasileira**: subsídios para a replicabilidade. Brasília, 2006. Disponível em <http://www.abrandh.org.br/downloads>. Acesso em 06/10/07

\_\_\_\_\_. **Exigibilidade do DHAA**. Boletim #2. - Especial III CNSAN. ABRANDH. 2007(a) disponível em <http://www.abrandh.org.br/downloads/exigibilidade2007a.pdf>. acesso em 04/10/08

VALENTE, Flavio; FRANCESCHINI, Thaís; BURITY Valéria. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**. documento em processo de consulta junto a alguns parceiros podendo seu conteúdo e forma sofrer alterações. ABRANDH – FAO. Brasília, 2007(b)

WIKIPEDIA. **História de Fortaleza**: bairros. 2007. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/awki/fortaleza>>. Acesso em: 28 jun. 2007.

YAZBECK, Maria Carmelita. A política social – assistência social e filantropia. *In*: CARVALHO, Denise; SOUSA, Nair; DEMO, Pedro. **Novos paradigmas da política social**. Brasília: UNB, 2002.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil. *In: PAES DE BARROS, R.P. et al. Pobreza e política social*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. *In: \_\_\_\_\_*. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 9-15.
- GALEAZZI, Maria Antonia M. (Org.). **Segurança alimentar e cidadania: a contribuição das universidades paulistas**. Campinas: Mercado das Letras, 1996.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W.; TAKAGI, M. O que o Brasil pode fazer para combater a fome. *In: \_\_\_\_\_*. **Combate à fome e à pobreza**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS – IBASE. **Observatório da cidadania**. Rio de Janeiro, 2003. n. 7.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Rio de Janeiro, 2004. n. 8.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Rio de Janeiro, 2005. n. 9.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento**. Rio de Janeiro, 2002. (Textos para discussão, n. 5).
- \_\_\_\_\_. **Sobre a recente desigualdade de renda no Brasil**. Nota Técnica. Disponível em: <<http://www.ipea.org>>. Acesso em: 19 jun. 2006.
- INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE. **Perfil básico municipal**. Fortaleza, 2005.
- \_\_\_\_\_. **A distribuição de renda no Estado do Ceará no período 2001-2005**. Nota Técnica n. 25. Fortaleza, 2007.
- MAGALHÃES, Clarissa. Comida de comer. Comida de pensar. **Revista Cadernos de Debate**, São Paulo, v. 3, p. 29-57, 1995.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO – FAO. **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. 2006: da erradicación del hambre en el mundo: evaluación de la situación diez años después de la Cumbre Mundial sobre la alimentación**. 2006. Disponível em: <<http://www.fao.org/catalog/interps.htm>>. Acesso em: 20 maio 2007.
- PESSANHA, Lavínia Davis Rangel. **Insegurança alimentar e pobreza nos domicílios fluminenses: o caso de Santo Antônio de Pádua**. Trabalho apresentado no Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia em Belo Horizonte, 2005.

ROCHA, S. **Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para Discussão, n. 720).

SIMMEL, Georg. **Sociologia da refeição**. Rio de Janeiro, 2004. (CPDOC/FGV Estudos Históricos, n. 33). Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm/>>. Acesso em: 15 jul 2007.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 77, p.30-53, 2004.

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. Faculdade de Ciências Médicas/Departamento de Medicina Preventiva Social. **Relatório Técnico. Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras**: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informações. Campinas, 2003. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Fortaleza>>. Acesso em: 28 jun. 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Sistema de bibliotecas. **Guia para normalização de trabalhos acadêmicos de acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)**. Fortaleza, 2003.

UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA. **Saúde em Revista: Segurança Alimentar e Nutricional**, Piracicaba, v. 6, n. 13, p.1-87, maio/ago. 2004.

YAZBECK, Maria Carmelita. As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 77, p.11-29, 2004.

## APENDICE A - ROTEIRO DE TRABALHO DO GRUPO FOCAL

### 1. Acolhimento, boas vindas e preenchimento quadro de identificação pelos participantes

### 2. Objetivos

- A pesquisa
- O Grupo Focal
  - Compreender a percepção dos usuários do restaurante popular sobre a alimentação como direito
  - Promover um debate sobre a temática sobre direito, cidadania e direito à alimentação

### 3. Dinâmica de Apresentação dos Participantes (20') : Eu me identifico com...

- Objetivo:
  - a) oportunizar que todos se conheçam, memorizem os nomes, e saibam pouco mais sobre os colegas do grupos;
  - b) compartilhar experiências;
  - c) incentivar e facilitar o processo de comunicação, quebrando o gelo;
  - d) colher elementos que possam contribuir com a análise dos dados
- Instruções : o moderador deixa no centro do círculo figuras encartonadas de revistas, solicita que os participantes circulem livremente na sala e que escolham a ilustração com a qual mais se identifica.
- Em seguida, cada um é convidado a dizer o nome e justificar a sua escolha , inclusive o moderador.

### 4. Apresentação dos Temas, Metodologia e Forma de Trabalho

#### 4.1 Tema 1: O restaurante

**Questão Orientadora : Na opinião de vocês o restaurante popular é ....**

**Diretivas**

- Os participantes gostam do restaurante? Por que?
- Quais as características que mais apreciam? E as que menos apreciam ?
- O que gostariam que fosse diferente no restaurante?

- Açam que há necessidade de ter um restaurante com essas características que apontaram?
- Mudou alguma coisa na vida de vocês depois que passaram a frequentar o restaurante regularmente?

## **6. Tema 2 – direitos e cidadania**

**Questão Orientadora: O que vocês entendem sobre direitos ?**

**Diretivas**

- poderiam citar os direitos que conhecem? ( )
- O que pensam quando ouvem a palavra cidadania ? ( )
- O que significa ser cidadão? ( )
- Vocês se consideram cidadãos? Explique em que situação
- poderiam identificar se existe alguma relação entre direito e cidadania? ( )
- O que consideram que deveria ser um direito? ( ) Fale sobre ele

## **5. Tema 3 – Na sua opinião há alguma relação entre direitos e alimentação? Qual?**

**Diretivas:**

- De que maneira a alimentação é importante para vocês? pra que? Por que
- Ter acesso ao restaurante mudou alguma coisa na sua alimentação ? Por que?
- Alimentação tem alguma coisa a ver com os direitos que vocês citaram na questão anterior?