

# A construção da política de segurança alimentar e nutricional: o caso de Porto Alegre\*

Maria Mercedes Rabelo\*\*

Isabel Noemia Ruckert\*\*\*

Economista, Pesquisadora da  
Fundação de Economia e Estatística  
Socióloga, Pesquisadora da  
Fundação de Economia e Estatística

## Resumo

*O presente artigo tem como objetivo apresentar a trajetória da política de segurança alimentar e nutricional (SAN) no País, através do exame de seu marco regulatório. Além disso, realiza uma breve síntese acerca do funcionamento da rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos) no Município de Porto Alegre. Conclui-se que houve importantes avanços institucionais na política de SAN. Contudo, sua efetiva implantação se encontra bastante incipiente, apesar dos esforços dos três níveis de governo nesse sentido.*

**Palavras-chave:** segurança alimentar e nutricional; cozinhas comunitárias; Porto Alegre.

## Abstract

*The article aims to expose the construction of the food and nutrition security policy in Brazil, through the analysis of its formal institutionality. In addition, performs a brief summary about the operation of the network of public equipment of food and nutrition (popular restaurants, community kitchens and food banks) in the municipality of Porto Alegre. It is concluded that there was significant institutional advances in SAN politics. However, its effective implementation is quite incipient, despite the efforts of the three levels of Governments in this regard.*

**Key words:** Food and Nutrition Security; community kitchens; Porto Alegre.

---

\* Artigo recebido em 23 out. 2013.

Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini.

\*\* E-mail: rabelo@fee.tche.br

\*\*\* E-mail: isabel@fee.tche.br

As autoras agradecem as valiosas informações fornecidas pela Coordenadora da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (Cosans), Eveline Ruy Dias, e pela Nutricionista Rejane Fontoura para a elaboração deste artigo. As autoras agradecem, ainda, as importantes sugestões de Liderau dos Santos Marques Junior e Marinês Grando.

## Introdução

Um dos problemas sociais cruciais em países em desenvolvimento são as condições de vida das populações mais vulneráveis. Uma parcela significativa da população desses países vive em situação de pobreza extrema (renda familiar *per capita* inferior a \$1 diário, de acordo com o parâmetro estabelecido pelo Banco Mundial). Tal fato levou a que, dentre os oito Objetivos do Milênio (ODM), estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), a serem atingidos até 2015, o primeiro seja justamente o de erradicar a extrema pobreza e a fome.

No Brasil, a linha de **extrema pobreza** está fixada em uma renda familiar per capita de R\$ 70,00/mês, enquanto a linha de **pobreza** é de R\$ 140,00/mês. Dados recentes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios — PNAD/2012 (IPEA, 2013), demonstram que houve um avanço importante, mas os pesquisadores estimam que ainda há cerca de 6,5 milhões (3,6%) de pessoas vivendo abaixo da linha de extrema pobreza, e 15,7 milhões (8,5%), abaixo da linha de pobreza (segundo os parâmetros adotados em 2011 e corrigidos pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor — INPC). Dada a gravidade da situação, nos últimos anos, e, em especial, desde 2003, diferentes órgãos governamentais e não governamentais têm se unido para erradicar a pobreza e a fome no Brasil.

Assim, a questão da segurança alimentar e nutricional adquiriu centralidade na agenda governamental, levando à realização, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Pesquisa Suplementar sobre Segurança Alimentar junto à PNAD, nos anos de 2004 e 2009. O objetivo foi produzir informações sobre a condição domiciliar de segurança alimentar em nível nacional, utilizando a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)<sup>1</sup>. Os resultados encontrados nesses dois anos evidenciaram uma melhora expressiva nas condições de segurança alimentar no País. O percentual de domicílios com insegurança alimentar moderada reduziu-se de 9,9% em 2004 para 6,5% em 2009, e o percentual de domicílios com insegurança grave caiu

de 7% para 5%. Com relação ao local de domicílios, verificou-se que a insegurança alimentar foi reduzida tanto na zona urbana quanto na zona rural, mas ainda é maior na zona rural: na zona urbana, caiu de 33,3% para 29,4% e, na rural, de 43,6% para 35,1% (IBGE, 2010). No Rio Grande do Sul, igualmente houve um aumento do percentual de domicílios em situação de segurança alimentar, passando de 75,2% em 2004 para 80,8% em 2009, sendo que aqueles com insegurança alimentar grave caíram pela metade, de 4% dos domicílios para 2%, e os com insegurança alimentar leve e moderada diminuíram de 24,8% para 19,1% no mesmo intervalo (Brasil, 2013b).

Em 2010, através da Emenda Constitucional 64, o direito à alimentação foi integrado ao Art. 6º da Constituição Federal. Dessa forma, a alimentação adequada passou a ser também considerada um direito social dos cidadãos, assim como um dever do Estado, tornando obrigatórias medidas que busquem a redução da fome das pessoas vivendo em condições mais vulneráveis, ou seja, priorizando aquelas em situação de insegurança alimentar e nutricional. O objetivo dessa emenda é que essas pessoas tenham acesso a uma alimentação adequada e saudável e que possa ocorrer de forma regular, permanente e em quantidade suficiente. Nesse sentido, todas as iniciativas para atingir as metas contidas no ODM e para o cumprimento das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional são fundamentais.

Dentre as iniciativas que o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) vem incentivando, com o objetivo de erradicação da fome e a promoção do acesso universal à alimentação, está a implementação de uma política de segurança alimentar e nutricional (SAN), a estruturação de um marco regulatório e a criação de um sistema de SAN, que deverá ser adotado por todos os estados e municípios. Essa política ainda está em construção, apesar dos esforços das três esferas de governo nesse sentido.

O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), lançado em 2011, envolve diversas áreas, como, por exemplo, o fortalecimento da agricultura familiar; a aquisição de alimentos da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais, através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); programas de transferência de renda (como o Programa Bolsa-Família); e a oferta de alimentos a grupos em situação de vulnerabilidade, através do PNAE, do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e de uma rede de equipamentos de alimentação e nutrição com-

<sup>1</sup> A EBIA é um método desenvolvido nos Estados Unidos e adaptado para o Brasil pela Universidade de Campinas. Consta de 15 perguntas centrais fechadas com respostas do tipo 'sim' ou 'não', referentes aos últimos três meses. As três categorias de Insegurança Alimentar (IA) são: **IA leve** - receio relativo à quantidade de alimentos em futuro próximo e insegurança com relação à qualidade da alimentação; **IA moderada** - restrição na quantidade de alimentos na família; e **IA grave** - privação de alimentos ou fome também entre as crianças da família.

posta por restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos.

O objetivo deste artigo é dar visibilidade ao processo de implementação dessa política (dado que a literatura que apresenta e discute esses esforços é bastante escassa) e apresentar as instâncias de regulação que já foram criadas e que estão sendo implantadas no País. Além disso, dá-se destaque à rede de equipamentos de alimentação e nutrição como uma das possibilidades utilizadas no enfrentamento da questão da fome. Para avançar no conhecimento acerca da realidade que está se delineando nas comunidades, realiza-se um exame da situação dos equipamentos públicos de SAN no Município de Porto Alegre. A Capital foi escolhida porque é nesse município que houve um grande avanço e consolidação institucional da política de SAN, além de ter o maior número e os mais antigos equipamentos públicos de SAN no Estado, propiciando um amplo conjunto de informações para a análise.

A metodologia utilizada foi a pesquisa documental junto aos órgãos governamentais, como o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relativamente à situação na Capital do Estado, foram realizadas entrevistas e coleta de dados a respeito das cozinhas comunitárias (apoiadas pelo MDS ou pela Prefeitura Municipal) junto à Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Porto Alegre.

O texto está organizado em três seções. Na primeira, apresenta-se a trajetória da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil e de que forma ela vem se desdobrando em Porto Alegre. Na segunda seção, examinam-se os equipamentos públicos de SAN em Porto Alegre. Finalmente, na terceira, são tecidas as **Considerações finais**.

## 1 Histórico e marco regulatório da segurança alimentar e nutricional no Brasil e no RS

O tema da segurança alimentar vem sendo discutido mais sistematicamente desde o fim da Primeira Guerra Mundial, quando o abastecimento alimentar e a formação de estoques evidenciaram-se como estratégia fundamental para atender à população mundial. Mas esse assunto passou a ser debatido em nível internacional, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, quando se passou a pensar políticas visando

garantir o acesso à alimentação em diferentes situações, mesmo em períodos de conflitos. Com esse objetivo, foi criada, em 1945, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). Essa organização tem como compromisso o combate à fome e à pobreza, promovendo “[...] o desenvolvimento agrícola, a melhoria da nutrição, a busca da segurança alimentar e o acesso de todas as pessoas, em todos os momentos, aos alimentos necessários para uma vida ativa e saudável” (FAO, 2013).

Nesse conceito, foram incorporadas, a partir de 1974, questões relativas às formas de acesso da população aos alimentos, ou seja, a produção e a distribuição dos mesmos. No início dos anos 80, ampliaram-se os temas ligados à questão da alimentação, percebendo-se que a fome não é somente consequência de uma produção alimentar insuficiente, mas, mais do que isso, está relacionada à marginalização econômica de determinadas populações.

No Brasil, onde, historicamente, uma parcela significativa da população sofre carências alimentares, os programas criados para enfrentar a questão da fome eram, até recentemente, desarticulados e descontinuados. O programa mais antigo ainda em funcionamento é o PNAE, criado em 1954. Outros, criados a seguir, nos anos 70 do século passado, foram o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (Custódio; Yuba; Cyrillo, 2013). Em 1985, no âmbito do movimento de combate à fome e à carestia, no bojo da Campanha das Diretas, estabeleceram-se medidas para atender essa camada da população através da criação da Política Nacional de Segurança Alimentar pelo Ministério da Agricultura (Belik, 2012).

Mas foi através de um trabalho do IPEA de 1993, denominado “O Mapa da Fome” - Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar, que se quantificaram e localizaram as pessoas que se encontravam em situação de indigência. Verificou-se que o País possuía 31,7 milhões de pessoas abaixo da linha de indigência, ou 21,9% da população, e que a pior situação do Brasil se encontrava na Região Nordeste (Peliano, 1993). Nesse mesmo ano, foi elaborado o Plano de Combate à Fome e à Miséria e criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), para buscar implementar políticas e programas voltados a essa questão. O Consea contribuiu para a inclusão do tema da segurança alimentar na agenda política brasileira. Assim, em 1994, foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (Consan), cujo tema foi “Fome: uma questão nacional” (Brasil, 2013).

Todavia, no início do Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, o Consea foi extinto, sendo criado o Conselho da Comunidade Solidária, cujo objetivo era o de coordenar ações de combate à pobreza e à miséria, em parceria com a sociedade civil, deslocando o eixo das discussões do combate à fome para a questão da pobreza (Takagi, 2006). No ano de 1999, o seu nome foi alterado para Programa Comunidade Ativa e passou a ser vinculado à Casa Civil da Presidência da República. Esse programa acentuou o caráter localizado e de maior atuação da comunidade local, em detrimento do papel do Estado (Takagi, 2006). Belik destaca que, até o início da década de 2000, quando do lançamento do Fome Zero, “[...] o principal programa de alimentação do país estava sob gestão do Ministério da Saúde e era desenvolvido de forma terceirizada por uma organização ligada à Igreja Católica” (Belik, 2012, p. 100). O programa denominava-se Multimistura e era desenvolvido pela Pastoral da Criança.

Uma importante estratégia no avanço de uma política de combate à fome foi dada pelo Governo Lula, com a implantação do Programa Fome Zero, em 2003.<sup>2</sup> Tornou-se o principal programa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e envolvia todos os outros ministérios, parcerias com empresas e entidades para ações de combate à pobreza. Esse programa reunia 31 ações e programas integrados em quatro eixos: ampliação do acesso à alimentação, fortalecimento da agricultura familiar, promoção de processos de geração de renda e articulação, mobilização e controle social (Brasil, 2013e). O Programa diferenciava-se das demais políticas que o antecederam por considerar “[...] a necessidade de universalizar a ação do Estado [...]”, o que abriria “espaço para o reconhecimento de direitos”, além de buscar “uma articulação entre seus diferentes programas”, diferindo dos programas “focalizados e isolados do período anterior” (Belik, 2012, p. 96).

Nesse sentido, o Programa Fome Zero apresentava um *status* de ação de governo e não somente de ação voluntária da sociedade civil, ou seja, a questão da fome passou a ocupar um lugar central dentre as preocupações governamentais, pavimentando o caminho para que, poucos anos depois, em 2010, a alimentação adequada figurasse entre os deveres do Estado. Para dar efetividade a essa atuação, o Governo criou um gabinete especial, denominado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

(MESA), ligado à Presidência da República (Takagi, 2006). Esse ministério durou apenas um ano; foi extinto em 2004 e incorporado a um novo — o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Governo também recriou o Consea, que, somente em 2007, teve sua natureza, competência, composição e o seu funcionamento detalhados e aprovados pelo Decreto nº 6272<sup>3</sup>.

Ainda no âmbito do Fome Zero, com a finalidade de incentivar a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação, o Governo Federal criou, em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), que se associaria ao Programa Nacional para a Agricultura Familiar (Pronaf), programa de crédito aos pequenos agricultores criado em 1995.<sup>4</sup> Para atingir os seus objetivos, o PAA compra alimentos que são produzidos pela agricultura familiar, dispensando licitação, e os encaminha para as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas que são atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional.

Avançando na definição do tema da segurança alimentar e nutricional, foi realizada, em 2004, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em Olinda (PE), na qual se definiu um conceito mais amplo de segurança alimentar e nutricional:

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) 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 (Brasil, 2013, s.p.).

Em 2006, foi criada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar (Losan) (Lei 11.346), que estabeleceu princípios, diretrizes e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (Sisan), com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, através da formulação e implementação de política nacional, planos, programas e ações de segurança alimentar<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> A origem do Programa está no Projeto Fome Zero, elaborado em 2001, sob a coordenação da Organização Não Governamental (ONG) Instituto Cidadania, cujo objetivo era propor uma política de segurança alimentar e nutricional para o País (Takagi, 2006).

<sup>3</sup> O Consea é formado por dois terços de representantes da sociedade civil e de um terço do governo, designados pelo Presidente da República.

<sup>4</sup> Aliado a esses programas, o Governo também lançou, em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF), unificando vários existentes anteriormente, tais como o Cartão-Alimentação, o Bolsa-Escola, o Auxílio-Gás, com o objetivo de transferir renda às famílias em situação de pobreza extrema.

<sup>5</sup> A Losan definiu como componentes do Sisan: i) a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo papel é indicar ao Consea as diretrizes e prioridades da Política e do Pla-

Em 2007, ocorreu a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional cujo objetivo foi justamente definir as “diretrizes de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional como eixos estratégicos para o desenvolvimento com sustentabilidade” (Brasil, 2013, s.p.).

No que se refere ao Rio Grande do Sul, o marco regulatório para a segurança alimentar ainda está sendo construído. Desde 2003, tem-se o Consea-RS<sup>6</sup>, com os mesmos objetivos do conselho em nível nacional, qual seja, propor políticas, programas e ações direcionadas ao direito à alimentação e à nutrição. O Estado instituiu, também, o Sisan-RS<sup>7</sup> e criou a Câmara Inter Secretarias de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável a quem caberá a elaboração do plano e da política de segurança alimentar e nutricional (SAN).

Em 2010, o Sisan, criado em 2006, foi regulamentado pelo Decreto Nº 7272, (de 25 de agosto de 2010), que também instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e estabeleceu os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar (Plansan), o qual só seria publicado em 2011 (2012/2015). O Estado do Rio Grande do Sul já aderiu às diretrizes do Plano Nacional, mas ainda não efetivou o seu plano estadual.

Nesse mesmo ano, ocorreu a IV Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo tema foi: “O direito humano à alimentação adequada e saudável e a promoção da soberania alimentar” (Brasil, 2013). As conferências tiveram o papel de ampliar as discussões e as definições de diretrizes para construir e consolidar a política de segurança alimentar e nutricional.

Ainda em 2011, ampliando os objetivos de redução da pobreza e da fome, o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria, para a superação da extrema pobreza, calcado sobre os eixos da inclusão produ-

tiva, da garantia de renda e do acesso a serviços públicos.

Além das ações de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família e outros programas estaduais de complementação de renda que fazem parte do Brasil Sem Miséria<sup>8</sup>, a oferta de alimentos mais baratos e de melhor qualidade também contribuiria para a melhoria dos índices de segurança alimentar.

É nesse sentido que se desenvolve o Programa Rede de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional, através da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), do MDS. Nesse programa, estão incluídas as cozinhas comunitárias que atuam de forma integrada com os Bancos de Alimentos e com o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e que têm como objetivo fornecer refeições prontas para as famílias de baixa renda, além de oferecer cursos de capacitação e ações de educação alimentar e nutricional.

Para melhorar os índices de segurança alimentar, contudo, foram consideradas necessárias outras ações, as quais foram agrupadas no I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — 2012/2015, lançado em 2011, que definiu 12 dimensões para a sua atuação<sup>9</sup>. Na dimensão “Oferta de alimentos a estudantes, trabalhadores e pessoas em vulnerabilidade alimentar”, encontra-se a Rede de Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional, que engloba os restaurantes populares, os bancos de alimentos e as cozinhas comunitárias.

No âmbito do projeto federal para essa área, os restaurantes populares têm como principal objetivo oferecer refeições a baixo custo. Eles devem estar

no Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; ii) o Consea, que se constitui no instrumento de articulação entre o governo e a sociedade civil nas questões que dizem respeito à segurança alimentar e nutricional; e iii) a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), criada em 2007 (Decreto n. 6273), da qual fazem parte os ministros de Estado e Secretários Especiais, e tem como objetivo transformar em programas de governo as proposições feitas pelo Consea. Integram a Caisan todos os 20 ministérios que participam do Consea, coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; as instituições privadas com ou sem fins lucrativos que tenham interesse em aderir ao Sisan (Brasil, 2013).

<sup>6</sup> Instituído pela Lei nº 11.914, de 20.05.03.

<sup>7</sup> Lei nº 12.861, de 18.12.07.

<sup>8</sup> No Rio Grande do Sul, há, por exemplo, o RS Mais Renda. Esse Programa repassa recursos para 58.000 famílias com crianças de até seis anos cuja renda per capita/mês é inferior a R\$100,00 (Rio Grande do Sul, 2012).

<sup>9</sup> 1. Fortalecimento da agricultura familiar; 2. Aquisição de alimentos da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais, através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); 3. Reforma Agrária e regularização fundiária; 4. Mecanismos de garantia de preços mínimos; 5. Medidas frente às crises alimentares; 6. Pesca e Aquicultura; 7. Conservação, manejo e uso da agrobiodiversidade voltados para povos e comunidades tradicionais; 8. Transferência de Renda (PBF e BPC); 9. Oferta de alimentos a estudantes, trabalhadores e pessoas em vulnerabilidade alimentar (através do Programa Nacional de Alimentação Escolar — (PNAE) —, Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e de uma Rede de Equipamentos de Alimentação e Nutrição (criada em 2003), composta por restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos; 10. Acesso à água para consumo humano e produção de alimentos através do Programa Cisternas; 11. Alimentação e nutrição para a saúde; 12. Educação para Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (Caisan, 2011).

instalados em centros urbanos com mais de 100.000 habitantes e produzir um mínimo de mil refeições diárias, que são comercializadas a preços acessíveis (Brasil, 2013b).

Diversos estudos foram realizados para verificar o perfil dos usuários desses restaurantes. Dentre eles, encontra-se uma pesquisa encomendada pelo MDS e feita pelo IBOPE em 2004, com 600 frequentadores desses estabelecimentos em cinco capitais (Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília), verificando que 70% dos entrevistados se declararam do sexo masculino; 34% terem até 30 anos; e 39% possuírem renda mensal individual entre um e três salários mínimos (Brasil, 2005). Estudo feito no ano de 2008, num restaurante popular, na Cidade de Campinas (SP), também constatou que a maioria dos usuários era do sexo masculino (53,5%), com média de idade de 47,7 anos e renda média familiar de 2,4 salários mínimos (Gobato; Panigassi; Villalba, 2010). Outra pesquisa realizada num restaurante popular, no Município de Santa Maria (RS), novamente evidenciou que a maior parte dos usuários era do sexo masculino (54,1%), adultos jovens com idade entre 18 e 25 anos (32,9%) e uma renda de até um salário mínimo (38,6%) (Portella; Basso; Medina, 2013). Nesse mesmo restaurante popular, uma pesquisa de satisfação dos usuários feita em 2012 identificou um elevado percentual de pessoas que se encontravam muito satisfeitas ou satisfeitas com as refeições oferecidas (Silva, 2012). No Estado do Rio Grande do Sul, há cinco unidades, sendo que uma delas, cujo gestor é o Estado, está situada em Porto Alegre (Brasil, 2013b). Essa unidade está temporariamente fechada, mas há todo um esforço para reabri-la em 2014 (Tabela 1).

Os bancos de alimentos têm como finalidade o recebimento de doações de alimentos que, embora sejam considerados impróprios para a comercialização, são adequados ao consumo. Nesse caso, eles são repassados a instituições da sociedade civil sem fins lucrativos, as quais produzem e distribuem refeições gratuitamente a pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar (Brasil, 2013a). Esses bancos podem ser implantados tanto por órgãos públicos quanto pela iniciativa privada, contando com apoio financeiro do Governo Federal para a implantação ou ampliação de suas unidades.

Para participação nesse projeto, o município deve possuir mais de 100.000 habitantes, sendo que são considerados ainda quesitos como: o índice de desenvolvimento humano (IDH-M); o índice de vulnerabilidade social; o índice de insegurança alimentar e nutricional (Insan); a região onde se localiza o município; o

percentual de famílias atendidas pelo Bolsa Família; e a participação em outros programas de segurança alimentar e nutricional (MDS). No Rio Grande do Sul, há cinco bancos de alimentos (mais dois em fase de implantação), sendo que, em Porto Alegre, há apenas um, em fase de implantação (Brasil, 2013b) (Tabela 1). Porto Alegre já dispõe de um banco de alimentos, privado, o qual faz parte do Programa Bancos Sociais da FIERGS<sup>10</sup>, desenvolvido com diversos parceiros. O Banco de Alimentos da FIERGS possui um comitê gestor, do qual a Cosans faz parte.

Finalmente, há o projeto de cozinhas comunitárias, o qual deve ser executado por órgãos ou entidades dos governos estaduais, municipais e/ou do Distrito Federal, implicando o recebimento de recursos da União, aos moldes de transferências voluntárias, através de convênios ou contratos (Brasil, 2013d), para construção ou ampliação de unidades de segurança alimentar. Os repasses são realizados por meio de editais. A gestão de cada cozinha deve ser realizada por órgãos da administração pública, podendo ter a parceria de organizações privadas sem fins lucrativos e da sociedade civil organizada. Cada cozinha deve possuir um nutricionista, dois cozinheiros e três auxiliares de cozinha, os quais poderão ser membros da própria comunidade. Devem ser oferecidas no mínimo 100 refeições diárias, em pelo menos cinco dias da semana.

Além de fornecer alimentação, as cozinhas comunitárias devem estar articuladas a ações de segurança alimentar e nutricional, como educação alimentar e capacitação gerencial (Brasil, 2013d), e devem ser implantadas nos territórios de atuação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), visando atingir, de forma mais eficaz, seu público alvo, que é o mesmo das políticas de assistência social.

Dentre os estudos feitos sobre o tema cozinhas comunitárias, encontra-se o de Bandoni *et al.* (2010), cujo objetivo foi descrever e avaliar aquelas apoiadas pelo MDS no País, entre 2003 e 2005. Do total de 327 projetos aprovados, somente 144 cozinhas comunitárias estavam em funcionamento, 177 em fase de implementação; em três, os recursos foram devolvidos; e, em outras três, não foram localizadas. Das que estavam funcionando, a maior parte se encontrava na Região Sul (81,9%), era de pequeno porte, atendendo menos de 200 pessoas, e cerca de um quarto não oferecia refeições regulares aos seus usuários.

<sup>10</sup> Alguns dos outros bancos sociais são: o Banco de Pele Humana (vinculado à Santa Casa de Misericórdia), o Banco de Livros e o Banco de Materiais de Construção.

Assim, no Brasil, os equipamentos públicos de segurança alimentar ainda estão em fase de implantação, e há apenas um pequeno número de unidades, conforme é apresentado na Tabela 1.

Tabela 1

Equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (SAN) no Brasil, no RS e em Porto Alegre — jun./13

EQUIPAMENTOS DE SAN (1)	PORTO ALEGRE	RS	BRASIL
Banco de alimentos .....	0	5	74
Restaurantes populares (2)	1	5	85
Cozinhas comunitárias (3)	10	18	150

Fonte: Brasil (2013b).

(1) Os dados referem-se exclusivamente aos equipamentos que estão vinculados ao MDS. Contudo, há inúmeros outros no âmbito dos estados e dos municípios. (2) No Município de Porto Alegre, o restaurante popular está temporariamente fechado. (3) O Município de Porto Alegre conta ainda com outras 10 cozinhas comunitárias da rede municipal, não vinculadas ao MDS.

Ainda que esse programa seja de inquestionável relevância, dado que materializa o esforço de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), sua efetiva implantação depende de um conjunto de políticas inter-relacionadas e de um processo longo e complexo de articulação de diversos setores. Além disso, apesar dos avanços na sua regulamentação, o próprio conceito de SAN, que vem sendo debatido há mais de 20 anos no Brasil, ainda está em construção.

Um dos instrumentos que contribui para garantir o DHAA é o Programa Bolsa Família (PBF). A efetividade desse programa já pode ser dimensionada através dos resultados apresentados pelas diversas pesquisas que investigaram as inter-relações entre o PBF e a segurança alimentar.

Em 2007, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) constatou que apenas 16,9% dos beneficiários do Programa Bolsa Família se encontravam em situação de segurança alimentar. A maior parcela dos beneficiários estava em situação de insuficiência alimentar, sendo 20,7% em situação de insegurança alimentar (IA) grave, 34,1% em IA moderada, e o restante, 28,3%, em situação de IA leve. A pesquisa concluiu que, embora o Bolsa Família seja fundamental para a melhoria das condições de vida dessas famílias, ele não garante índices satisfatórios de segurança alimentar. O estudo observou ainda que seria necessário, além de mantê-lo e aprofundá-lo, associá-lo a outras políticas públicas que pudessem incidir sobre os demais problemas relacionados ao quadro de pobreza, tais como falta de saneamento básico e acesso ao mercado formal de trabalho (IBASE, 2008).

Outro estudo feito com o objetivo de avaliar a influência do PBF na segurança alimentar dos domicí-

lios, no País, utilizou dados da PNAD 2006 e considerou uma amostra de 14.617 domicílios para a pesquisa de campo, mensurando a segurança alimentar através da EBIA, concluindo que o PBF contribui para que os domicílios saiam da condição de insegurança alimentar leve (Camelo; Tavares; Saiani, 2009).

Outras pesquisas (Anschau; Matsuo; Segall-Correa, 2012; Rabelo, 2011; Santos; Santos, 2007; Traldi; Almeida, 2012; Uchimura *et al.*, 2012), com metodologia qualitativa, também constataram o elevado percentual de beneficiários vivendo em situação de insegurança alimentar, destacando que a renda transferida é prioritariamente utilizada para a aquisição de alimentos, em especial, para as crianças. Cotta e Machado (2013) analisaram as principais bases de dados brasileiras e selecionaram os estudos que avaliaram os impactos do Programa Bolsa Família na promoção da segurança alimentar e nutricional utilizando apenas dados primários. Dos 10 estudos selecionados, cinco concluíram que o Programa teve impacto positivo. Entretanto, três constataram um aumento de consumo de alimentos calóricos e de baixo valor nutritivo, salientando a necessidade de associação de programas de educação alimentar. Burlundy (2007) também destaca a necessidade de políticas públicas integradas para alcançar resultados mais efetivos. Contudo, vários autores (Burlundy, 2007; Rabelo, 2011) destacam a superioridade da transferência de renda quando comparada a outras modalidades utilizadas anteriormente, como os *tickets*, no que se refere, por exemplo, ao incremento da autonomia das famílias.

## 2 Os equipamentos públicos de segurança alimentar em Porto Alegre

O Município de Porto Alegre possui um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH)<sup>11</sup> considerado **muito alto** (0,805), ocupando a 28ª posição no *ranking* nacional. Contudo, há ainda um enorme contingente populacional vivendo em condições precárias e em situação de grande vulnerabilidade social. É o caso, por exemplo, das 99.227 famílias (cerca de 300.000 pessoas) inscritas no Cadastro Único (com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo

<sup>11</sup> O Índice de Desenvolvimento Municipal (IDHM) considera as variáveis longevidade, renda e educação e possui as seguintes faixas: “muito baixo” (0 a 0,499); “baixo” (0,500 a 0,599); “médio” (0,600 a 0,699); “alto” (0,700 a 0,799) e “muito alto” (0,800 a 1).

mensal). Dessas, 57.279 famílias sobrevivem com renda *per capita* de até R\$ 70,00; e 75.228, com renda de até R\$ 140,00 *per capita* mensais. Minimizar a gravidade das condições de vida dessas pessoas é justamente o objetivo do conjunto dos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional.

Nas próximas subseções, serão apresentadas as instâncias de regulação dos equipamentos públicos em Porto Alegre, as áreas de atuação da Cosans e um exame dos equipamentos de SAN no Município.

## 2.1 O Simsans em Porto Alegre<sup>12</sup>

Em Porto Alegre, o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (Simsans) foi criado através da Lei Orgânica de Segurança Alimentar (Losans) municipal, de 2007<sup>13</sup>, e regulamenta toda a política para essa área. Os seus objetivos seguem os mesmos do Sisan nacional, ou seja, estimular a consecução do direito humano à alimentação e nutrição através de parcerias entre o poder público, as entidades privadas e as entidades da sociedade civil. Essa política pública apresenta um caráter multidimensional e intersetorial, envolvendo as ações dos diferentes níveis de governo com a sociedade. Dentre as metas do Simsans, encontra-se a de desenvolver ações permanentes de combate à fome e à desnutrição. Num formato similar ao do Sistema Nacional, o Simsans do Município é composto por: (i) o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (Comsans); (ii) a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável; (iii) as Microrredes locais de Segurança Alimentar e Nutricional; e (iv) a Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (Cosans). Toda essa estrutura institucional é essencial para a consolidação da política municipal de SAN.

O Comsans é a instância que delibera e faz o controle social da política municipal de segurança alimentar e nutricional sustentável. A partir da sua criação, em 2009, todos os projetos de cozinhas passam pela aprovação do Conselho, que avalia se as comunidades têm condições de realizar a manutenção da cozinha, uma vez instalado o equipamento.

A Conferência Municipal é responsável pela indicação das diretrizes e prioridades da política ao Comsans, bem como por apontar subsídios para a construção do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

No que se refere às microrredes locais, não há específicas de segurança alimentar e nutricional. Assim, para essa finalidade, são usualmente utilizadas as microrredes de saúde e de assistência social, estabelecidas, muitas vezes, em nível das regiões do Orçamento Participativo (OP). Sua função é identificar a situação nutricional e as deficiências específicas de cada região, sendo responsáveis pela implantação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável local. São compostas por representantes governamentais e da sociedade civil que atuam diretamente nas regiões do Orçamento Participativo. Ressalte-se que essa estrutura de microrredes não faz parte das instruções federais, sendo uma especificidade do Município de Porto Alegre.

Finalmente, a Cosans, que é análoga à Caisan em nível federal, foi criada em 2005 e é responsável pela articulação política das ações de segurança alimentar e nutricional entre o Governo (envolvendo 12 secretarias e departamentos municipais<sup>14</sup>) e a sociedade civil, implementando ações transversais e intersetoriais junto a outros órgãos municipais (COSANS, [200-?]). Todos os equipamentos públicos de alimentação e nutrição, bem como os programas elaborados nessa área pelo Município, são coordenados pela Cosans. Uma vez que a política de segurança alimentar em Porto Alegre está estreitamente vinculada ao conjunto de políticas de assistência social do município, a Cosans está sediada na Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) e é vinculada ao Gabinete do Prefeito<sup>15</sup>.

A Cosans, em consonância com as Metas do Milênio (ONU), que objetivam a erradicação da fome e a redução da mortalidade infantil, juntamente com a promoção da inclusão social e do resgate da cidadania, é responsável pelo atendimento de indivíduos ou

<sup>12</sup> As informações contidas nesta e nas próximas seções foram gentilmente fornecidas pela equipe da Cosans através de entrevistas.

<sup>13</sup> Lei municipal n. 577.

<sup>14</sup> Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Educação (Smed); Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU); Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE); Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMCPGL); Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC); Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV); Departamento Municipal de Habitação (Demhab); Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM); Secretaria Municipal de Cultura (SMC); Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Pública (SMDH) e Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC).

<sup>15</sup> Até 2006, a Cosans estava localizada na Secretaria de Governança da Prefeitura Municipal.



famílias em situação de insegurança alimentar grave, tais como: pessoas em situação de rua; participantes dos Núcleos Fome Zero; público das cozinhas comunitárias; comunidades indígenas<sup>16</sup> e comunidades quilombolas<sup>17</sup>.

## 2.2 A Cosans e a política de segurança alimentar e nutricional no Município

Dentre as ações da Cosans, encontra-se a implantação e a supervisão de equipamentos de segurança alimentar e nutricional; a compra direta de alimentos do Plano de Aquisição de Alimentos (PAA) para as cozinhas e para os Núcleos Fome Zero; a coordenação do Programa de Doação de Alimentos e do Programa de Educação Alimentar e Nutricional Permanente; a implantação do Sisan em Porto Alegre e a organização da Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, junto com o Conselho Municipal de Segurança Alimentar.

Em 2013, a Cosans desenvolveu, ainda, o projeto Monitoramento dos Equipamentos de Segurança Alimentar em Porto Alegre, através do qual está aplicando questionários em todas as cozinhas do Município. O objetivo desse monitoramento é determinar quais são os aspectos organizacionais que estão funcionando a contento e quais são os gargalos do Programa. Para tanto, a pesquisa considera aspectos relativos ao espaço físico interno e do entorno das cozinhas, assim como os efeitos dessa atuação na população usuária. Os resultados desse monitoramento poderão ser analisados em breve.

A construção, de forma mais sistemática, de uma estrutura que busque garantir a segurança alimentar e nutricional sustentável da população de Porto Alegre teve início em 2003, com a criação do Comitê Gestor do Programa Fome Zero e dos diversos Núcleos Fome Zero (NFZ). Nessa época, foi feito também um convênio entre o Governo Federal e o Município de Porto Alegre para a instalação de 24 cozinhas comunitárias. As duas iniciativas situavam-se no âmbito das estratégias elaboradas pelo Programa Fome Zero, do Governo Federal, para enfrentar o ainda persistente quadro de fome no País<sup>18</sup>.

Assim, a política de segurança alimentar e nutricional do Município de Porto Alegre está calcada sobre dois eixos principais: cozinhas comunitárias e Núcleos do Programa Fome Zero<sup>19</sup>.

Os Núcleos Fome Zero são organizações da sociedade civil, organizadas no Fórum Fome Zero, usualmente dirigidos por líderes comunitários. Os NFZ localizam-se em sedes de associações comunitárias e nas residências de líderes comunitários. Cada núcleo indica as famílias que deveriam receber ajuda de alimentos, dada sua situação de grave carência alimentar. Na Capital, há 50 núcleos do Fome Zero, sendo que, desses, 34 são atendidos pela Cosans, no que se refere à compra direta de alimentos via PAA Municipal Doação Simultânea, totalizando 2.700 famílias ou 15.000 pessoas. Os demais núcleos recebem os alimentos através do PAA-Conab e de outras fontes, tais como doações de alimentos angariados através de eventos públicos e de outras parceiras privadas. Para tanto, cada entidade elabora um projeto (discriminando o número de famílias, o perfil etário dos indivíduos, o tipo e a quantidade de alimentos requeridos, dentre outras informações) que é avaliado no Conselho de Segurança Alimentar e, se aprovado, é encaminhado para a Cosans e remetido ao MDS.

O Projeto Cozinhas Comunitárias, por sua vez, teve início em 2003, quando, a partir do convênio do Município de Porto Alegre com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), foram compradas 24 cozinhas com recursos federais. No primeiro ano, foram instaladas três cozinhas<sup>20</sup>. As demais foram sendo instaladas gradativamente (Quadro 1), e, hoje, há 20 cozinhas em funcionamento<sup>21</sup>, sendo que duas dessas estão temporariamente fechadas (por proble-

---

de 800 refeições/dia, ao preço de R\$1,00 a refeição. Contudo ele foi fechado em julho de 2013 e não há previsão de sua reabertura.

<sup>19</sup> A política de cestas básicas existe apenas de forma residual, atendendo aos seguintes grupos: famílias em situação de extrema vulnerabilidade e/ou em situação de rua através dos Centros de Referência em Assistência Social (apenas 10 cestas/mês); entidades cadastradas e supervisionadas pelo Banco de Alimentos da FIERGS; famílias vítimas de catástrofes e de emergências, atendidas pela Defesa Civil; e indígenas e quilombolas (através da Funai, com apoio logístico da Emater, e através da FASC). Além disso, a Cosans compra kits de alimentos para fazer doação de final de ano, como uma complementação alimentar, pois dispõe de apenas R\$ 50.000,00/ano para essa finalidade. Em geral, esse recurso é destinado para os alimentos doados no Natal.

<sup>20</sup> Associação de Triagem de Resíduos Sólidos (UTC), Fórum ONG AIDS e Escola Mesquita. A cozinha da Escola Mesquita foi oficialmente desativada em 2010 (embora já estivesse inativa há mais tempo).

<sup>16</sup> Compostas por 11 grupos das etnias Guarani, Kaingang e Charua, totalizando 170 famílias.

<sup>17</sup> Compostas por duas comunidades, somando 100 famílias.

<sup>18</sup> O Município de Porto Alegre também possuía, desde 2003, um Restaurante Popular (estadual e terceirizado), que servia cerca

mas pontuais de gestão) e deverão ser reabertas em breve.

Nesse projeto, a União repassou recursos para a compra dos equipamentos<sup>22</sup>; o Município, como contrapartida, contratou as nutricionistas e supervisiona a gestão das cozinhas; e os moradores, junto às lideranças locais, viabilizam um local apropriado, organizam a manutenção da cozinha e disponibilizam pessoas que, muitas vezes, trabalharão de forma voluntária. Os alimentos são adquiridos através do Programa de Aquisição de Alimentos ou doados pelo Banco de Alimentos e por parceiros como a Ceasa, empresas, comerciantes da comunidade, dentre outros.

Ao longo dos anos, o Projeto Cozinhas Comunitárias, em nível federal, foi sendo mais formalizado, e foram criadas novas exigências para os municípios poderem participar dos editais junto ao MDS, para pleitearem recursos para instalação e modernização de cozinhas. O Programa na Capital seguiu diretrizes um pouco distintas ao estabelecido no projeto federal, levando o Município a adquirir 14 das 24 cozinhas iniciais. Assim, em Porto Alegre, as instalações não estão localizadas em imóveis que preenchem os requisitos exigidos<sup>23</sup>, e o número de refeições nem sempre atende à quantidade esperada.

#### Quadro 1

Cozinhas comunitárias, segundo data de implantação, bairro, tipo de acesso, número de almoços servidos por dia, oferta de outras refeições, número de dias em funcionamento por semana, em Porto Alegre — 2013

COZINHAS COMUNITÁRIAS	DATA DE IMPLANTAÇÃO	BAIRRO	TIPO DE ACESSO	ALMOÇOS/DIA	OUTRAS REFEIÇÕES	DIAS DA SEMANA
Associação Amigos Voluntários Casa da Sopa	2008	Restinga	(1) A	100	-	1
Associação de Triagem de Resíduos Sólidos (UTC)	2003	Lomba do Pinheiro	(2) F	120	-	6
Associação Comunitária Belém Velho (Ascobev)	2008	Belém Velho	F	73	X	5
Associação dos Moradores e Amigos da Vila Tronco Neves e Arredores (Amavtron)	2009	Santa Tereza	F	120	X	5
Associação Jardim Europa	2008	Santa Tereza	A	20	-	3
Centro Cultural James Kulisz — Centro de Educação Ambiental (CEA)	2007	Bom Jesus	F	88	X	5
Centro de Reabilitação Vita	2006	Lomba do Pinheiro	F	120	X	7
Centro de Triagem da Associação de Recicladores da Vila Nova Chocolateiro	2012	Morro Santana	F	30	-	5
Centro Social Antônio Gianelli	2010	Lomba do Pinheiro	A	22	-	2
Centro Social Marista Santa Isabel (Cemasi)	2010	Mário Quintana	F	120	X	5
Centro Social Padre Pedro Leonardi	2006	Restinga	F	270	X	5
Comunidade Indígena Kaingang - Aldeia Fá Nhin	2013	Lomba do Pinheiro	F	65	-	5
Cooperativa de Educação Ambiental e Reciclagem Sepé Tiaraju (CEAR)	2011	Navegantes	F	30	-	5
Fórum ONG/AIDS	2003	Passo da Areia	F	15	X	2
Instituto de Educação e Desenvolvimento Humano	2010	Arquipélago	A	30	-	2
Lar Esperança	2009	Mário Quintana	F	190	X	7
Núcleo Restinga Velha	2006	Restinga	A	45	-	5
ONG Solidiedade	2012	Cristal	A	10	-	5
Restaurante Escola do Rubi	2008	Rubem Berta	A	165	-	1
Unidade de Triagem Reciclando pela Vida	2008	Floresta	F	40	X	6

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Entrevista junto à Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (Cosans) de Porto Alegre.

(1) Aberta ao público. (2) Fechada ou voltada para públicos específicos.

<sup>21</sup> Há quatro cozinhas que não estão em atividade, em função de dificuldades operacionais, como, por exemplo, a falta de capacidade organizativa da própria comunidade para dar conta das diversas atividades relativas à gestão da unidade.

<sup>22</sup> Os equipamentos que compõem o *kit* são: um fogão industrial de seis bocas, uma geladeira industrial de seis portas, um freezer doméstico 180 lt vertical, uma coifa, um motor para coifa, uma prateleira de aço, um armário de aço, uma pia de inox com duas cubas grandes, uma mesa de inox para fazer pão, 15 mesas com bancos acoplados de quatro lugares, uma bateadeira industrial, um liquidificador industrial, 240 pratos, 240 garfos, 240

facas, 240 colheres, 240 canecas plásticas, uma panela de 40 litros, duas panelas de 20 litros, uma panela de pressão, uma chaleira grande, uma escumadeira, uma concha e uma colher grande.

<sup>23</sup> Segundo as diretrizes do Governo Federal, os imóveis onde estão localizadas as cozinhas devem estar devidamente regularizados no Registro de Imóveis e, se não forem públicos, os mesmos devem ser cedidos por um período de 20 anos.

## 2.3 Os equipamentos de SAN em Porto Alegre

O Quadro 1 apresenta as 20 unidades de cozinhas comunitárias em Porto Alegre, destacando algumas de suas características, como a data de implantação, sua localização, se a unidade atende à população em geral ou se é voltada para grupos específicos, o número de almoços servidos por dia, se há oferta de outras refeições (café da manhã, lanche da tarde ou janta) e o número de dias em que a unidade funciona por semana.

Podem-se destacar dois tipos de cozinhas, de acordo com a maior ou menor disponibilidade de acesso ao público: as para públicos específicos, ditas “fechadas” (voltadas para os trabalhadores da reciclagem de resíduos sólidos ou para os alunos do Serviço de Apoio Socioeducativo (Sase)<sup>24</sup>, por exemplo) e as “abertas”, voltadas para a população carente em geral. Na Capital, há 13 cozinhas fechadas e sete abertas, conforme informações do Quadro 1.

Pelos dados do Quadro 1, verifica-se que, nas 20 cozinhas em funcionamento, são servidos cerca de 1.700 almoços por dia. Destas, apenas duas oferecem almoços todos os dias da semana, e outras duas servem almoços seis dias da semana, totalizando 470 refeições/dia. A metade delas (10) oferece essa refeição cinco vezes por semana, somando 851 almoços/dia. Ou seja, a maior parte cumpre com o requisito do MDS de atender no mínimo cinco dias na semana. Nas outras seis cozinhas, que totalizam 352 almoços, esses são servidos em um, dois ou três dias na semana, evidenciando que, nos demais dias, os equipamentos ficam ociosos. Essa circunstância pode significar que os usuários dessas cozinhas, nos dias em que não são servidos os almoços, ficam sem ter onde se alimentar adequadamente. Além disso, apenas uma cozinha oferece almoço e jantar<sup>25</sup>. Em nove cozinhas, são servidas também outras refeições, como café da manhã e lanches, a depender da estrutura e perfil de cada cozinha (Quadro 1). Também tendo em vista

essa situação, alguns equipamentos servem um número pequeno de almoços, mesmo sendo aberta ao público, como é o caso da cozinha ONG Solidariedade (10 almoços/dia), no bairro Cristal, e da Cozinha na Associação Jardim Europa (20 almoços/dia), no bairro Santa Tereza.

No que se refere à dinâmica de funcionamento das cozinhas, verifica-se, primeiramente, que é necessária uma organização relativamente grande por parte da comunidade (que já é carente em diversos aspectos), uma vez que a demanda pela instalação da cozinha deve ter origem na própria comunidade, e, depois, ela é que deve disponibilizar um espaço para a sua implantação e, o que é mais difícil, deve gerir o seu funcionamento, pagando água e luz, por exemplo, e providenciando o pessoal para trabalhar de forma voluntária (é necessário, no mínimo, uma cozinheira que esteja disposta a trabalhar voluntariamente).

Esse trabalho voluntário é um ponto que deve ser aperfeiçoado no Programa, pois gera grande instabilidade nas cozinhas. Muitas vezes, a cozinheira voluntária precisa se ausentar, temporária ou definitivamente, seja porque encontra um trabalho, seja porque precisa cuidar de sua própria família. A sua substituição bem como o treinamento da nova cozinheira são fatores que demandam tempo e que ocasionam o fechamento da cozinha, deixando o público usuário em situação de maior vulnerabilidade. Esse problema vem sendo minimizado através da contratação de cozinheiras: atualmente 11 cozinhas possuem cozinheiras contratadas, pagas por ONGs, associações ou através de recursos do Sase.

Finalmente, com relação aos alimentos, esses são adquiridos através do PAA Municipal-Doação Simultânea<sup>26</sup> e através de doações (Banco de Alimentos, Sesc-Mesa Brasil, Ceasa, comerciantes da região, dentre outros). A Capital executa o PAA desde 2007, e, hoje, cerca de 80% dos recursos aplicados via PAA (R\$ 1.890.000,00 por ano) vêm da União, e 20% correspondem à contrapartida do Município para contratação de técnicos agrícolas, nutricionistas, motoristas de caminhão, etc.

No que se refere à compra através do PAA, todos os alimentos — arroz, feijão, carne suína, ovos, peixes, biscoitos, mel e outros — são adquiridos diretamente dos produtores participantes desse programa. Contudo, de acordo com a Coordenadoria de Segurança

<sup>24</sup> O Sase “Atende crianças e adolescentes de 06 a 14 anos de todas as regiões da cidade. Além do apoio socioeducativo, garante proteção social para crianças vulneráveis econômica e socialmente. É desenvolvido no turno inverso ao da escola, oferecendo alimentação, apoio pedagógico e psicossocial e, quando necessário, encaminhamento aos serviços de saúde. Nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e em entidades conveniadas, as crianças e adolescentes participam de oficinas culturais, esportivas e atividades lúdicas para estimular o desenvolvimento afetivo e social” (Porto Alegre, 2013, s.p.).

<sup>25</sup> Centro de Recuperação Vita.

<sup>26</sup> O PAA pode ser executado através de diferentes instrumentos de comercialização, tais como: compra da agricultura familiar com doação simultânea; compra direta; apoio à formação de estoques; incentivo à produção e ao consumo de leite; e compra institucional (Brasil, 2013b).

Alimentar e Nutricional da Capital, a quantidade comprada não é suficiente para suprir todas as refeições do mês. Além disso, alguns alimentos, como leite e verduras, não são comprados com esses recursos e, para a aquisição desses, bem como para complementar a quantidade de alimentos, a cozinha deve procurar doações. Atualmente, apenas uma cozinha recebe alimentos exclusivamente via PAA.

Para complementar e diversificar a alimentação oferecida, algumas comunidades dispõem de hortas em área contígua à cozinha (há três em Porto Alegre) ou de padarias, cuja renda é revertida para comprar os alimentos necessários para o funcionamento das cozinhas. Existe um projeto da União para repasse de recursos para hortas comunitárias, mas não há nenhum em andamento na Capital.<sup>27</sup>

O Projeto Cozinhas Comunitárias conta, para seu funcionamento, com a atuação de nutricionistas. Existem, hoje, na Capital, oito nutricionistas (contratadas de forma terceirizada e pagas pela Prefeitura Municipal) que cumprem uma jornada de 30hs semanais. Cada nutricionista é responsável por cerca de três cozinhas. Além delas, há, usualmente, estagiárias do curso de nutrição da Pontifícia Universidade Católica (PUC) que auxiliam no desempenho das tarefas previstas.

As atividades das nutricionistas incluem fazer o acompanhamento das cozinhas no que se refere à: organizar os estoques e as doações; distribuir os alimentos dentre as diversas cozinhas; verificar a validade dos alimentos doados; organizar o descarte dos alimentos com validade por vencer; elaborar um cardápio a partir da disponibilidade de alimentos; e ensinar noções básicas de manuseio dos alimentos no que se refere ao seu preparo e à sua higiene.

Além da distribuição de alimentos e do suporte na gestão das cozinhas, existe a preocupação de oferecer cursos a essa população, no sentido de suprir lacunas oriundas de sua situação social. Assim, além das atividades cotidianas, as nutricionistas realizam oficinas de capacitação relativamente à qualidade nutricional e de higiene, manual de boas práticas<sup>28</sup>, dentre outros. As instituições parceiras também contribuem: já foram oferecidos, pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e

Pequenas Empresas (Sebrae) e pelo Serviço Social da Indústria (SESI), cozinhas, cursos de aproveitamento de alimentos, de higiene pessoal, de economia doméstica e de higienização de alimentos, por exemplo.

Por fim, as nutricionistas efetivam a articulação política, econômica e social na comunidade, através da Cosans (ou seja, entre a sociedade civil e o estado). Em Porto Alegre, o sistema de assistência está organizado por microrredes, através das quais se organizam, por territórios, as secretarias, o DMLU, os Centros Regionais, os CRAS, as parceiras, de forma a atuar de maneira mais eficaz para garantir a segurança alimentar.

### 3 Considerações finais

Na última década, a política de segurança alimentar e nutricional no Brasil vêm avançando e alcançando maior relevância no conjunto das políticas sociais. A importância conferida ao tema fica evidenciada com a construção de um arcabouço institucional, de um marco regulatório (que regulará todo o sistema de segurança alimentar, norteando a ação da União, dos estados e dos municípios) e da inclusão, a partir de 2010, do direito do cidadão brasileiro a uma alimentação adequada e saudável no rol dos direitos sociais e dos deveres do Estado, na Constituição Federal.

A política de segurança alimentar e nutricional possui, na sua concepção, um caráter multidimensional e intersetorial, devendo, portanto, na sua gestão, estar interligada aos diferentes níveis de governo e também à sociedade civil, o que lhe proporcionará um maior alcance e efetividade. Tais aspectos estão contemplados nesse marco regulatório, em especial, no Sistema Nacional de Segurança Alimentar (Sisan). Contudo, a adesão dos estados e municípios ao Sisan ainda está em andamento.

O Município de Porto Alegre está construindo sua institucionalidade no que se refere à área de SAN: possui um Conselho e uma Coordenadoria de SAN e já organizou conferências municipais; contudo, sua adesão ao Sisan não está plenamente concluída. Embora ainda não haja um plano municipal de SAN, o Município já possui um plano de trabalho articulado, o qual está calcado no PAA, nas cozinhas comunitárias, nas parcerias público-privadas (Banco de Alimentos, autarquias Sesi, Sesc, Sebrae, Senac), na educação e na informação da comunidade.

Todavia, essa política ainda encontra uma série de dificuldades para se efetivar. O principal problema parece ser a sua fonte de financiamento, uma vez que, diferentemente de outras áreas, tais como a saúde, a

<sup>27</sup> Em 2008-10, foi desenvolvido um projeto de hortas comunitárias, com recursos federais, em parceria com a Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC), através do Centro Agrícola Administrativo (CAD), para a disponibilização de insumos, maquinário e técnicos.

<sup>28</sup> O Manual de Boas Práticas orienta para a formação de hábitos que contribuam para o acesso a uma alimentação mais segura, como, por exemplo, formas corretas de manipular e de armazenar os alimentos.

educação e a assistência social, essa não possui um fundo nacional para financiar os seus gastos, passando a depender, em grande medida, de doações, o que dificulta fortemente a consolidação definitiva dessa política. Esse programa exige da comunidade uma capacidade de organização e de articulação que ela, em geral, não tem condições de alcançar. As comunidades precisam ter recursos próprios e/ou obter doações de alimentos, que se somem ao PAA, além de serem responsáveis pela preparação dessa alimentação, o que, muitas vezes, dada a intensidade de sua situação de marginalidade e de vulnerabilidade, constituem-se em exigências muito difíceis de satisfazer e resultam em uma grande heterogeneidade dentre elas.

No caso de Porto Alegre, a problemática de segurança alimentar é usualmente discutida no âmbito das redes existentes no Município, como o Conselho Regional de Assistência Social (Coras), o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMD-CA) e a rede de assistência ao idoso, uma vez que essa questão é tratada tendo em vista a família (e não o indivíduo, isoladamente) e que não há uma rede própria de segurança alimentar e nutricional.

O exame das informações coletadas permitiu concluir que a política de SAN está ainda em construção no País e no Município de Porto Alegre. Na Capital do Estado, há um importante esforço para a manutenção das cozinhas já instaladas e para a solução dos problemas enfrentados diariamente. Espera-se que, com a maior divulgação acerca das qualidades e dificuldades enfrentadas por essa política, haja uma maior adesão da sociedade no sentido de participar desse projeto, através, por exemplo, da ampliação do volume e da diversidade das doações de alimentos. Seria importante também que houvesse a implantação de um maior número de cozinhas e que essas se localizassem em outros bairros carentes do Município. Além disso, a realização da V Conferência Municipal, prevista para 2014, deverá trazer novos aportes para o desenvolvimento do projeto em Porto Alegre.

Finalmente, destaca-se que é inegável que houve avanços nos últimos anos, nos indicadores nutricionais (IBGE, 2010), com uma redução significativa da população em situação de insegurança alimentar, juntamente com uma melhoria na renda das famílias. Nesse contexto, o programa das cozinhas comunitárias pode ter um papel importante na política de segurança alimentar e nutricional do País, assegurando o efetivo exercício de um direito que ainda não está sendo plenamente respeitado.

## Referências

- ANSCHAU, F. R.; MATSUO, T.; SEGALL-CORREA, A. M. Insegurança Alimentar entre beneficiários de programas de transferência de renda. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 25, n. 2, p. 177-189, mar./abr. 2012.
- BANDONI, D. H. *et al.* O programa de incentivos à instalação de cozinhas comunitárias: avaliação de uma política pública brasileira. **Nutrire: Revista Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 15-27, abr. 2010.
- BELIK, W. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Eventos: Segurança Alimentar e Nutricional**. 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 09 out. 2013.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2013a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/sisan>>. Acesso em: 10 set. 2013.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Relatórios de Informações Sociais**. 2013b. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: 10 set. 2013.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Banco de Alimentos**. 2013c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/rede-de-equipamentos/banco-de-alimentos>>. Acesso em: 9 out. 2013.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Pesquisa revela perfil de usuários de restaurantes populares**. 2005. Disponível em: <[http://www4.ibope.com.br/opiniao\\_publica/downloads/opp\\_restaurantespopulares\\_set05.pdf](http://www4.ibope.com.br/opiniao_publica/downloads/opp_restaurantespopulares_set05.pdf)>. Acesso em: 5 nov. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Cozinhas Comunitárias**. 2013d. Disponível em:

<<http://mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/seguranca-alimentar-e-nutricional/coz>>. Acesso em: 6 maio 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Fome Zero: programas e ações**. 2013e. Disponível em:

<<http://www.fomezero.gov.br/programas-e-acoes>>. Acesso em: 9 out.2013.

BURLUNDY, L. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1441-1451, 2007.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (Brasil) (CAISAN). **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: 2012/2015. Brasília, DF: Caisan, 2011.

CAMELO, R. de S.; TAVARES, P. A.; SAIANI, C. C. S. Alimentação, nutrição e saúde em programas de transferência de renda: evidências para o Programa Bolsa Família. **Revista Economia Selecta**, Brasília, DF, v. 10, n. 4, p. 685-713, 2009. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/revista/vol10/vol10n4p685\\_713.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol10/vol10n4p685_713.pdf)>. Acesso em: 5 nov.13.

COORDENADORIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL DE PORTO ALEGRE (COSANS). **Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável em Porto Alegre**: conceitos e Lei nº 577 de 16/out. 2007. Porto Alegre: COSANS, [200-?].

COTTA, R. M. M.; MACHADO, J. C. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. **Revista Panamericana Salud Publica**, Washington, DC, v. 33, n. 1, p. 54-60, 2013.

CUSTÓDIO, M. B.; YUBA, T. Y.; CYRILLO, D. C. Política de segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise da alocação de recursos. **Revista Panamericana de Salud Publica**, Washington, DC, v. 33, n. 2, p. 144-150, 2013.

GOBATO, R. C.; PANIGASSI, G.; VILLALBA, J. P. Identificação do perfil de usuários de um Restaurante Popular do Município de Campinas. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 14-25, 2010.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das famílias beneficiadas**. Rio de Janeiro: Ibase, 2008. (Documento Síntese – junho 2008).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD: Segurança Alimentar**, 2004-2009. 2010. Comunicação Social, 26/10/2010. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_imprensa.php](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_imprensa.php)>. Acesso em: jan. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (IPEA). **Dois décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE**. Brasília, DF: IPEA, 2013. (Comunicados do IPEA, n. 159). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131007\\_comunicadoipea159.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131007_comunicadoipea159.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura**. 2013. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/fao/>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

PELIANO, A. M. M. (Coord.). **O Mapa da Fome**: informações sobre a indigência nos municípios da Federação. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. (Documento de Política, n. 15).

PORTELLA, E. D.A.; BASSO, C.; MEDINA, V. B. Perfil do usuário do restaurante popular da cidade de Santa Maria – RS. **Disciplinarum Scientia: Série Ciências da Saúde**, Santa Maria, v. 14, n. 1, p. 111-117, 2013.

PORTO ALEGRE (RS). Prefeitura. **Apoio Socioeducativo**. 2013. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p\\_secao=73](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?p_secao=73)>. Acesso em: 2 out. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas para o Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. [S.l.]: Pnud, 2013.

RABELO, M. M. **Redistribuição e Reconhecimento no Programa Bolsa Família: a voz das beneficiárias**. 2011. 284 f. Tese (Doutorado em Sociologia)– Programa de Pós Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Casa Civil. **RS Mais Igual**. 2012. Disponível em: <[http://www.rsmaisigual.rs.gov.br/conteudo/515/?Caravana\\_da\\_Inclus%C3%A3o\\_do\\_RS\\_Mais\\_Igual](http://www.rsmaisigual.rs.gov.br/conteudo/515/?Caravana_da_Inclus%C3%A3o_do_RS_Mais_Igual)>. Acesso em: 26 nov.2013.

SANTOS, S. M. C. dos; SANTOS, L. M. P. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 1- Abordagem metodológica. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 5, p. 1029-1040, 2007.

SILVA, T. X. da. **Avaliação do equipamento público de segurança alimentar e nutricional: restaurante popular de Santa Maria – RS**. 2012. 35 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão em Saúde)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/67798/000871916.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 4 nov. 2013.

TAKAGI, M. **A implantação da política da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios**. 2006. 206 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico)–Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

TRALDI, D. R. C.; ALMEIDA, L. M. de M. C. Políticas públicas de transferência de renda e a questão da segurança alimentar dos beneficiários: efetividades e entraves do Programa Bolsa Família. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 137-171, jul. 2012.

UCHIMURA, K. *et al.* Qualidade da alimentação: percepções de participantes do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 687-694, 2012.

