

O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA PROMOVIDO POR POLÍTICAS DE ACESSO A ALIMENTOS: o caso da unidade Natal-RN do Projeto Café do Trabalhador

Fábio Resende de Araújo

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Diego Fiel Santos

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Maria Arlete Duarte de Araújo

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA PROMOVIDO POR POLÍTICAS DE ACESSO A ALIMENTOS:

o caso da unidade Natal-RN do Projeto Café do Trabalhador

Resumo: O artigo aborda como o Direito Humano à Alimentação Adequada é promovido por políticas de acesso a alimentos, tendo como estudo de caso a unidade Natal-RN do Projeto Café do Trabalhador. O referencial teórico do estudo apoia-se na avaliação de políticas públicas e nas dimensões do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Ancorado metodologicamente na pesquisa descritivo-exploratória, o trabalho constitui-se de análise documental e de avaliação das refeições ofertadas, abrangendo os quesitos quantidade, qualidade e regularidade durante 15 dias, período correspondente ao ciclo do cardápio ofertado. Os resultados demonstram que o arranjo institucional dos órgãos vinculados ao projeto deve estabelecer uma sistemática de avaliação com ênfase aos aspectos quantitativos - no tocante aos critérios de acesso dos beneficiados pretendidos - e qualitativos - de ordem nutricional dos desjejuns ofertados. Conclui que o alcance desses aspectos é essencial para que esse projeto se institua como promotor da SAN.

Palavras-chave: Políticas sociais, Fome Zero, restaurantes populares.

THE HUMAN RIGHT TO PROPER FOOD PROMOTED BY POLICIES OF FOOD ACCESS: the case of the Café do Trabalhador project at the Natal-RN unit.

Abstract: The article approaches how the Human Right to Proper Food is promoted by the policies of food access, taking as a case study the Natal-RN unit of the “Café do Trabalhador” Project. The theoretical framework is based on the evaluation of public policies and on the dimensions of the concept of Food and Nutrition Safety. Methodologically anchored in the descriptive and exploratory research, this study is supported by documental analysis and evaluation – with forms – during 15 days of the menu routine as well as of the meals offered – regarding quantity, quality and regularity of the meals. The results show that the institutional arrangement of the areas related to the project has established an evaluation system which emphasizes the quantitative aspects about the access criteria of the targeted assisted citizens, and to the qualitative aspects related to the nutritional value of the breakfasts served. It is concluded that those aspects have to reach their goals so that the project can finally become a promotion policy of Food and Nutrition Safety.

Keywords: Social policies, Fome Zero, popular restaurants.

Recebido em 01.08.2011 Aprovado em: 16.10.2011

1 INTRODUÇÃO

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no Brasil é previsto entre os direitos sociais da Constituição desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 64, de fevereiro de 2010. (BRASIL, 2010a). Sendo direito essencial à vida, sua violação inviabiliza o exercício de todos os outros. Um dos conceitos mais importantes para compreensão dos Direitos Humanos é o da indivisibilidade. Sem o DHAA, existe a inviabilização do acesso ao trabalho, educação, liberdade, saúde, moradia, dentre outros direitos humanos. Segundo Leão e Rancine (2011), a alimentação como um direito social demandará uma ampla revisão da ação do Estado em relação às políticas de segurança alimentar e nutricional e de todas as políticas de seguridade social, de modo a assegurar que qualquer pessoa que tenha, por qualquer motivo, dificuldade de acesso ao alimento adequado, possa responsabilizar o governo caso esse direito não seja atendido.

A garantia do DHAA é uma resultante de variáveis complexas e de naturezas distintas. Seu alcance é associado à promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) – que é definida pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) como: a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos (inclusive água) de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente, sustentável e sem comprometer outras necessidades básicas, como saúde, educação, moradia, trabalho, lazer etc. Isto com base em práticas alimentares que respeitem a soberania alimentar do país e contribuam para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana. (BRASIL, 2005).

A Segurança Alimentar e Nutricional – SAN configura-se como um dos temas estratégicos para o desenvolvimento social, econômico, político e ambiental das nações em todo o mundo, principalmente em países em processo de desenvolvimento, como é o caso do Brasil. A inserção desse tema na agenda do governo federal brasileiro é fruto de uma ampla mobilização social datada de antes da criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (1947), culminando na Estratégia Fome Zero (EFZ) (2003), que se definiu como a expressão do processo de desenvolvimento das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no país.

Segundo um dos seus idealizadores, Belik (2003), a EFZ está estruturada em três eixos¹: ações estruturantes, ações específicas e políticas locais. No Estado do Rio Grande do Norte, desde 2008, um projeto inserido nas ações locais da EFZ vem sendo implementado pelo Governo do Estado por meio da Secretaria do Trabalho e Assistência Social (SETHAS). Trata-se do Projeto Café do Trabalhador, que consiste em um tipo de restaurante popular,

cujo objetivo principal é possibilitar à população de baixa renda e/ou em situação de exclusão social um desjejum com padrão nutricional de qualidade a partir de um valor monetário que não comprometa o salário mensal do cidadão. Segundo dados da SETHAS (2007), esse projeto contempla seis municípios no Estado do RN: Mossoró, Assú, Angicos, Ceará Mirim, João Câmara e Natal. A meta mensal nos seis municípios é de 17 mil refeições, disponibilizadas ao valor de R\$ 0,50 a unidade. A produção dos desjejuns é realizada por empresa terceirizada escolhida através de licitação pública com o acompanhamento gerencial de uma Organização não governamental - ONG, o Movimento de Integração e Orientação Social (MEIOS).

A avaliação das políticas públicas é imprescindível para aferir os reais resultados e impactos de políticas de acesso a alimentos. Tal avaliação é definida por Mény e Thoenig (1989) como um processo de investigação multidisciplinar, sistemático, designado para criar julgamentos críticos e comunicar informações, o qual apresenta utilidade para compreensão e aperfeiçoamento das políticas. Considerando o aspecto multidimensional da problemática, são necessárias avaliações transdisciplinares, nas quais várias ciências distintas contribuam com indicadores para mensurar o alcance de objetivos e metas da política de Segurança Alimentar Nutricional (SAN).

O Projeto Café do Trabalhador se propõe em seus objetivos a ser uma política de acesso a alimentos, promotora da SAN. Portanto, este trabalho aborda como o DHAA é promovido por políticas de acesso a alimentos, tendo como estudo de caso a unidade Natal-RN do Projeto Café do Trabalhador. A presente pesquisa busca responder o seguinte questionamento: os desjejuns ofertados pela unidade Natal-RN, do projeto em questão, atendem aos aspectos do conceito de SAN: quantidade, qualidade e regularidade?

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A construção de processos avaliativos de políticas de alimentação e nutrição deve resultar em métodos de caráter multidimensional, considerando a natureza destas ações. A integração de conhecimentos de áreas distintas torna possível a apreciação dos resultados esperados. O referencial teórico do presente estudo apoia-se nas tipologias e natureza da avaliação de políticas públicas e nos determinantes da SAN.

2.1 Tipos e natureza da avaliação de políticas públicas

As políticas públicas existem para respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos. Trata-se de um instrumento importante para o

alcance do desenvolvimento social. Segundo Subirats (1994), a efetividade dessas ações públicas é avaliada através de um método sistemático sobre a configuração, implementação e efetividade de um programa ou determinada política. O mesmo autor menciona que a avaliação de políticas públicas é importante para examinar quais têm sido os resultados e as dificuldades encontradas.

Para Costa e Castanhar (2003, p. 972), o arcabouço teórico no qual se situa a avaliação de políticas públicas possui uma variedade de conceitos e metodologias de avaliação, caracterizando o que denominamos de “emaranhado conceitual”. Para os autores, “o conhecimento das diversas opções teóricas é fundamental na escolha do método mais adequado para cada tipo de programa em todas suas etapas do processo, desde a elaboração da metodologia até a aferição de resultados.” As classificações referentes à avaliação de políticas públicas se configuram sobre diferentes tipologias. Assim sendo, trataremos das suas especificidades, baseados naquelas distinções mais abordadas pela literatura - objetivos e temporalidade de execução.

2.1.1 Classificação de avaliação de políticas públicas por objetivos

A categorização dos tipos de avaliação de políticas públicas, de acordo com objetivos, se fundamenta na compreensão da diferença semântica dos termos que relacionam processos e resultados: eficácia, eficiência e efetividade. O quadro 1, adaptado de Draibe (2001), sintetiza a diferença entre as terminologias que designam as tipologias de medidas de desempenho, que são objetos de estudo de avaliações de políticas públicas.

Quadro 1 - Diferenciação semântica dos termos eficácia, eficiência e efetividade.

INDICADOR	DEFINIÇÃO	TIPO DE AVALIAÇÃO
Eficácia	A relação entre características e “qualidades” dos processos e sistemas de sua implementação e os resultados a que chegam.	Avaliação de processo ou formativa.
Eficiência	Qualidades de um programa, examinados os parâmetros técnicos de tempo e custo.	
Efetividade	Relação entre objetivos e meta com impacto e efeitos.	Avaliação de impacto.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Draibe (2001).

Com relação à classificação dos tipos de avaliação de acordo com seu propósito, para Figueiredo e Figueiredo (1986), Subirats (1994)

e Garcia (2001), possuem similaridades de categorização quando realizam a distinção em dois tipos: a avaliação de processos e a de impactos.

A avaliação de *processos* visa à aferição da eficácia, ou seja, verifica se o programa vem sendo implementado conforme seus objetivos, diretrizes e prioridades e se seus produtos estão atingindo as metas previstas, com a necessária eficiência. A importância dessa linha de avaliação está no fato de que é impossível antever todos os tipos de entraves, problemas e conflitos possíveis durante a realização de um programa.

Já a avaliação de *impactos* diz respeito aos efeitos do programa sobre a população-alvo. Em outras palavras, trata-se de verificar se as transformações primárias e/ou secundárias são atribuíveis às ações

dos programas, estabelecendo as devidas relações de causalidade. A avaliação de impacto tem uma ambição mais ampla e complexa. Ambas, processo e impacto, exigem trabalho de campo, um longo tempo para a realização, um número razoável de pesquisadores e apresentam custos elevados.

2.1.2 Natureza temporal da avaliação de políticas públicas

A investigação de políticas públicas tem como mecanismo de compreensão modelos de análise que tratam de representações da realidade, contribuindo para o estudo do Estado em ação. Medina (1987, p. 42) discorre sobre esses modelos, enfatizando sua aplicação nos estudos das ciências sociais:

Ao se construir ou aplicar um modelo de análise, busca-se encontrar uma representação abstrata que corresponda suficientemente bem à realidade observada, para satisfazer os propósitos que se tem em mente. O suposto básico é, portanto, o de que a similaridade entre o real e o abstrato pode ser explorada. Há eventos, porém, que ao se tomarem objeto de estudo colocam o pesquisador frente a interrogantes que um único modelo não consegue responder.

Entre os modelos de análise de políticas públicas é dominante a ideia de temporalidade, sendo, suas etapas, pontos de análise passíveis de avaliação. Dois modelos enfocam a relação temporal e sistêmica das etapas da política: o modelo de policy cycle, proposto por Frey (2000), e o modelo sequencial sistêmico de análise proposto por Mény e Thoenig (1989). É consenso entre os autores que os modelos explicitam as etapas de modo isolado, para melhor compreensão, sendo real a interação e dependência dos momentos da política, enfatizando o aspecto sistêmico do objeto em estudo. Conforme Frey (2000, p. 226):

Na prática, os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa sequência. Isso vale especialmente para programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é alimentada por reações mútuas dos atores.

Em ambos os modelos, a política pública tem uma sucessão de acontecimentos previstos. As etapas (formulação, implementação e avaliação) definidas por Meny e Thoenig (1989) são precedidas da inserção do problema público na agenda governamental. Kingdon (1984) define agenda como uma lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. Para o autor, a construção dinâmica desse espaço é afetada pelos participantes ativos da sociedade e pelos processos pelos quais algumas alternativas e itens se tornam mais visíveis que outras – uma vez que o reconhecimento de problemas e proposições de políticas depende de indicadores, eventos e crises para ganharem notoriedade.

Após a inserção dos problemas públicos na agenda ocorre a fase de formulação de políticas públicas, que depende dos seus condicionantes, instituições e atores. Para Cassiolato e Guerresi (2010), as políticas públicas são formuladas sob a perspectiva de solucionar problemas sociais. Silva (1999) afirma que as políticas públicas são elaboradas a partir de um modelo causal verdadeiro, que consiste de hipóteses e pressupostos sobre determinados fenômenos sociais. Seriam, então, correlações diretas e indiretas de fatores determinantes, bem como de seus efeitos.

O teste do modelo causal elaborado durante a formulação das políticas públicas é feito na fase de implementação, podendo ser corroborado ou anulado. Raramente é possível afirmar que a implementação tem mantido todas suas premissas de formulação intactas. Existirão problemas não previstos no momento da formulação que podem demandar dos implementadores a realização de ajustes no plano inicial, a fim de manter os objetivos do programa. A correlação da implementação com a qualidade da gestão dos processos é descrita por Bozzi (2001), quando menciona que a gestão pública é a instância mediadora entre a implementação das políticas públicas formuladas no campo da política e os resultados que se obtenham de sua implementação no campo da administração.

O termo avaliação pode ser associado como a última etapa na sequência de fases da política pública. Podemos também conceber como avaliação um processo contínuo presente em todas as etapas da política, ou seja, os estudos que se centram na avaliação de políticas públicas podem ter aspectos sistêmicos globais, ou se deterem a uma das etapas anteriormente descritas. A definição de avaliação

tem aspecto amplo, como Farias (2005, p. 98-9) descreve:

(a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; (b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e (c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da accountability.

São usuais as classificações de avaliação de políticas públicas de acordo com a sua temporalidade. Para Ala-Harja e Helgaso (2001), a avaliação pode ocorrer em qualquer estágio do ciclo de vida das políticas. Dois tipos são classificados pelos autores: a avaliação ex ante e avaliação ex post. O primeiro tipo é uma espécie de avaliação prospectiva, na qual o projeto para implementação é avaliado, visualizando-se possíveis entraves que já sejam previsíveis. O segundo tipo, também denominado de avaliação de balanço, ocorre quando é realizada uma análise das medidas de desempenho da ação pública, após a finalização das atividades.

Para Costa e Castanhar (2003), uma metodologia de avaliação de programas sociais envolve um conjunto de critérios e indicadores (ou outras formas de mensuração) consistentes que permitam efetuar um julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho de um programa ou conjunto de programas, mediante o confronto com os padrões de desempenho anteriormente estabelecidos.

2.2 Determinantes de SAN

Uma das considerações do Seminário da Exigibilidade do DHAA ocorrido em 2010 é que as pessoas que sofrem de fome não sejam vistas apenas como necessitadas, mas como pessoas que têm direito. As pessoas que se encontram em algum

Quadro 2 - Dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional e seus determinantes.

DIMENSÕES DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	DETERMINANTES
QUANTIDADE	OFERTA Disponibilidade de forma sustentável de alimentos.
	ACESSO Alimentos acessíveis física e economicamente.
QUALIDADE	NUTRICIONAL Privilegiar fontes alimentares que favoreçam benefícios à saúde. Evitar alimentos determinantes no surgimento de doenças.
	HIGIÊNICO-SANITÁRIA Refeições livres de doenças.
REGULARIDADE	PERIODICIDADE Acesso constante a refeições de qualidade. Alimentação não deve comprometer outras necessidades básicas.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Belik (2003).

nível de insegurança alimentar têm o direito de serem contempladas com políticas dos governos para que as situações de fome e má nutrição retrocedam. É preciso identificar os obstáculos que as pessoas enfrentam para se alimentar com dignidade, passo essencial para que as políticas sejam bem direcionadas. Nesse sentido, a renda é consensualmente apontada como o principal dos obstáculos. (BRASIL, 2010b).

Segundo mencionam Arruda e Arruda (2007), no Brasil, os marcos que influenciaram a concepção e a implementação de propostas inovadoras no campo da nutrição surgiram na década de 30. A trajetória das políticas de alimentação e nutrição no país é marcada por uma evolução do conceito de SAN. Analisando essas políticas, Belik (2003) propõe três aspectos que dizem respeito ao acesso de alimentos: quantidade, regularidade e qualidade. Seus respectivos determinantes estão descritos no quadro 2.

O aspecto da quantidade remete à oferta. A segurança alimentar depende essencialmente de fatores ligados à demanda de alimentos para a população. A oferta é a garantia de que haja disponibilidade suficiente e de forma sustentável de alimentos que respeitem a cultura alimentar, que sejam física e economicamente acessíveis à população e que propiciem opções saudáveis de alimentação. O aspecto da qualidade pretende que o que seja oferecido tenha níveis mínimos de higiene, não seja veículo de doença e que possa ser consumido de forma digna, independente da classe social. O último aspecto, o da regularidade, implica que o alimento seja consumido de forma periódica, pois todas as pessoas devem ter acesso a refeições de qualidade de forma constante, sem que exista o comprometimento de outras necessidades básicas, como saúde, educação e moradia. Este último aspecto está intrinsecamente relacionado com a dimensão quantidade (BELIK, 2003).

3 METODOLOGIA

O estudo é uma pesquisa do tipo exploratório-descritiva sobre a forma pela qual o DHAA é promovido por políticas de acesso a alimentos, tendo como estudo de caso o Projeto Café do Trabalhador. O universo da pesquisa consiste nas seis unidades do projeto localizadas em Mossoró, Assú, Angicos, Ceará Mirim, João Câmara e Natal. A amostra escolhida, por critério de conveniência, foi a unidade de Natal. Considerando essa investigação como uma avaliação de processo, o trabalho tem por objetivo verificar se os desjejuns ofertados pela unidade Natal-RN atendem aos quesitos do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional: quantidade, qualidade e regularidade.

A investigação foi realizada através de análise documental em material pertinente ao Projeto

Café do Trabalhador (processo administrativo, regulamento técnico do projeto e sites oficiais do Governo do Estado do RN) para compreensão de uma visão geral da estrutura do projeto. Houve também uma pesquisa de campo de quinze visitas, que ocorreram durante três semanas do mês de julho de 2010, na unidade Natal-RN. A quantidade de dias teve como parâmetro a quantidade do ciclo do cardápio pré-estabelecido pela SETHAS.

As visitas foram realizadas com auxílio de um instrumento baseado nas dimensões do conceito de SAN apontadas por Belik (2003). O formulário descritivo foi composto pelos pontos, baseando-se nas dimensões da SAN, conforme estrutura esquematizada no quadro 3.

Com relação às dimensões qualidade e regularidade, devido às suas correlações diretas, foram analisadas as variáveis relacionadas à oferta e ao acesso. Para descrição da oferta, o formulário procurou traçar as formas de execução do projeto, considerando seu arranjo institucional. Quanto ao acesso regular, foram descritas subcategorias relacionadas aos aspectos físicos: (1) localização: analisada de acordo com os critérios estabelecidos pelo regulamento técnico do projeto; (2) aspectos físicos do refeitório: evidenciados com a verificação

Quadro 3 - Modelo esquemático de pontos de análise da pesquisa de avaliação de processo da unidade Natal-RN do Projeto Café do Trabalhador baseados nos determinantes das dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional definidas por Belik (2003).

DIMENSÕES DA SAN	DETERMINANTES		
QUANTIDADE-REGULARIDADE	OFERTA	FORMAS DE EXECUÇÃO DO PROJETO (Contexto institucional)	
	ACESSO REGULAR	FÍSICO	LOCALIZAÇÃO
			REFEITÓRIO
		ECONÔMICO	CUSTO DA REFEIÇÃO
		CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE DOS USUÁRIOS PRETENDIDOS	
QUALIDADE	NUTRICIONAL		
	HIGIÊNICO-SANITÁRIA		

Fonte: Elaboração dos autores.

do Índice de Rotatividade do Refeitório proposto por Mezomo (2002), que indica o tempo médio de refeição do usuário e subcategorias, considerando aspectos econômicos; (3) custo da refeição e (4) critérios de elegibilidade dos usuários pretendidos.

Considerando a dimensão qualidade, durante os 15 dias da pesquisa de campo, o objeto de avaliação foi o aspecto nutricional de cada refeição do cardápio. As porções foram aferidas em balança e convertidas em valores energéticos dos seus respectivos grupos de alimentos, utilizando-se como ferramenta a tabela de conversões de porções de alimentos em gramas e medidas caseiras do Guia Alimentar para População Brasileira do Ministério da Saúde (BRASIL, 2005). Para avaliação da adequação do cardápio, foi considerada a recomendação de

energia de ingestão diária - o Valor Energético Total (VET) de 2.000Kcal do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), estabelecida pela Portaria Interministerial nº 66, de 2006. Com relação ao valor destinado ao desjejum, tomou-se como referência o valor de 20% do VET proposto pela mesma portaria. Por fim, a composição do cardápio foi comparada qualitativamente às recomendações da Estratégia Global para a Promoção da Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde (OMS, 2004).

Em relação à adequação higiênico-sanitária, foram avaliadas as condições de distribuição de refeições segundo os critérios da Resolução de Diretoria Colegiada n. 216, de 2004, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que dispõe sobre o regulamento técnico de boas práticas em serviços de alimentação, considerando a etapa da distribuição da refeição.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados são apresentados em duas etapas: (1) primeiramente serão trazidos os dados referentes ao histórico e estrutura do Projeto Café do Trabalhador; e, em seguida, (2) serão descritos e analisados os dados obtidos na coleta de acordo com os pressupostos descritos nas dimensões do conceito de SAN, definidas por Belik (2003).

4.1 O Projeto Café do Trabalhador

No Rio Grande do Norte, um exemplo de fornecimento de refeições de baixo custo é o Projeto Café do Trabalhador. O projeto possui seis unidades no Rio Grande do Norte e está inserido no Programa de Apoio ao Trabalhador, através da Secretaria do Trabalho e Assistência Social do Estado. Projetos como o Café do Trabalhador são considerados políticas locais da EFZ, cabendo aos governos estaduais e municipais a execução e avaliação dessas ações. O projeto, idealizado em 2004 e implementado em 2008, tem como justificativa de criação a necessidade de atender grande parcela dos trabalhadores que, quando não tomam o café da manhã em seus lares, têm acesso apenas a um desjejum precário, optando por alimentos de baixo valor nutricional e baixo custo para evitar comprometimento do salário – segundo pesquisa realizada pelo serviço social da SETHAS.

O Café do Trabalhador apenas se tornou viável com a terceirização da produção das refeições. O desafio da terceirização das ações das políticas de SAN é assegurar que os objetivos propostos pelo programa sejam executados e respeitados. No projeto, todas as atividades relacionadas ao serviço de alimentação são executadas por uma empresa privada, contratada por meio de processo licitatório. Sendo assim, a empresa contratada passa a ser responsável pelas diversas etapas de

produção de refeições: seleção dos fornecedores, aquisição dos alimentos, aquisição e manutenção dos equipamentos e utensílios, recursos humanos envolvidos na confecção das refeições, dentre outras atividades.

Na execução do Projeto Café do Trabalhador, o monitoramento e avaliação do projeto são atribuições do MEIOS, que se define como uma ONG criada em 1979, sem fins econômicos e reconhecida como de utilidade pública nas esferas municipal, estadual e federal. O MEIOS tem como meta executar ações de assistência social através de programas de proteção, promoção e inclusão social das populações que vivem à margem das oportunidades de educação e emprego (MEIOS, 2009).

4.2 Fornecimento de desjejuns na unidade Natal-RN do Projeto Café do Trabalhador, segundo os aspectos da Segurança Alimentar e Nutricional.

Considerando os determinantes das dimensões da SAN, quantidade-regularidade (oferta e acesso regular) e a qualidade (higiênico-sanitária e nutricional), foram realizadas análises sobre estes aspectos evidenciados no estudo.

4.2.1 A quantidade e a regularidade das refeições do Projeto Café do Trabalhador

Com relação à oferta, a unidade Natal do Projeto Café do Trabalhador viabiliza-se através do arranjo institucional existente entre o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, a empresa terceirizada e o MEIOS. O funcionamento do projeto acontece de segunda a sexta (exceto feriados), das 6h00m às 8h00m, com fornecimento de 300 desjejuns/dia. Os finais de semana e feriados configuram-se como períodos de privação dessa refeição para os usuários, comprometendo o consumo regular de alimentos por parte dos beneficiários.

Considerando o acesso regular do ponto de vista físico, verificou-se que a unidade do estudo se localiza em uma área centralizada da cidade, próxima ao terminal rodoviário de Natal, onde existe intenso fluxo de linhas de transportes públicos. Em virtude de se situar próximo à Central de Abastecimento do Rio Grande do Norte S.A. (CEASA-RN), a localização configura-se como estratégica, pois atinge uma parcela de trabalhadores que atuam neste espaço. Contudo, apesar de existirem várias áreas de concentração de trabalhadores na cidade que podem se encontrar em situação de insegurança alimentar, existe apenas uma unidade do projeto em Natal-RN.

Assim como nos outros municípios, o refeitório da unidade Natal funciona na Central do Trabalhador que, segundo o Governo do Estado, é um local que oferece cursos de qualificação profissional

em diversas áreas, como vendas, contabilidade, informática, idiomas, estética, artesanato, além de assistências: social, psicológica, jurídica e encaminhamento ao emprego (RIO GRANDE DO NORTE, 2010).

O refeitório possui 42 assentos. Considerando o tempo de duas horas, no qual a distribuição de refeições acontece, foram estimados – através do Índice de Rotatividade do Refeitório proposto por Mezomo (2002) – apenas 17 minutos de refeição para cada pessoa, caso os 300 trabalhadores pretendidos para a unidade realizem as refeições no mesmo dia. Verificou-se que em diversos horários da distribuição existe lotação do espaço. Nesses casos, a distribuição é interrompida até haver assentos disponíveis novamente. Por isso, o espaço foi considerado insuficiente para atender a demanda. Não se pode desconsiderar que a qualidade dos alimentos diz respeito, também, à possibilidade de consumi-los de forma digna.

Com relação aos aspectos econômicos de acesso às refeições do projeto, o custo da refeição para o trabalhador é de R\$ 0,50 (cinquenta centavos). Os critérios de elegibilidade dos usuários determinam quem são os beneficiários reais do projeto. O fato de não haver um cadastro prévio dos usuários – sendo priorizada a ordem de chegada para a participação do projeto e não a condição socioeconômica do indivíduo – pode inviabilizar o acesso daqueles que realmente deveriam ser beneficiados pelo projeto.

4.2.2 A qualidade do desjejum ofertado pelo Projeto Café do Trabalhador

O cardápio -*oferecido na unidade Natal durante os 15 dias de coleta foi analisado de acordo com sua composição e porções ofertadas. Todos os alimentos são distribuídos em quantidades iguais para os usuários, sendo as medidas de distribuição padronizadas pela empresa terceirizada. O cardápio diário apresenta normalmente um prato principal, constituído de uma preparação à base de carne ou ovos, um acompanhamento de alimentos à base de cereais, uma bebida com leite e frutas ou suco – sendo os dois tipos de bebidas nunca distribuídos simultaneamente. O quadro 4 reúne as opções que foram verificadas nos dias do estudo.

Quadro 4 - Descrição geral da composição do desjejum ofertado pelo Projeto Café do Trabalhador, na unidade de Natal-RN, em julho de 2010.

OPÇÕES DO CARDÁPIO	TIPOS DE PREPARAÇÃO OFERTADAS
Preparações à base de carne ou ovos	Carne moída, almôndegas, mortadela refogada, salsicha, frango desfiado, ovos mexidos e ovos fritos.
Preparações à base de cereais	Bolos, pães, macaxeira cozida, cuscuta, tapioca, biscoito tipo cream cracker e batata doce.
Leite e derivados	Café com leite, achocolatado e queijo mussarela.
Frutas ou sucos	Mamão, melancia, banana e sucos variados.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A adequação nutricional em energia foi analisada pela média de Kcal obtida nos 15 dias da amostra comparada com a recomendação de energia determinada pela Portaria Interministerial nº66/2006 do Programa Alimentação do Trabalhador. Em se tratando da recomendação de energia por refeição, foi utilizada também a portaria 66/2006, que estabelece que refeições menores, tais como o desjejum, devem aportar 20% do VET. Seguindo esta recomendação, foi estimado um valor calórico de cerca de 390 Kcal/dia, ao passo que o valor médio encontrado das visitas foi de 475 Kcal/dia. O valor médio do total de Kcal da refeição foi avaliado como excedente à recomendação, destacando-se o grupo de cereais e derivados e alimentos do grupo das gorduras como biscoitos, bolos e margarina.

Observou-se no grupo de preparações à base de carne, a presença de alimentos com alto teor de sódio, como salsicha e mortadela. É consenso que o consumo de sal é um dos principais determinantes nas complicações dos quadros de hipertensão arterial sistêmica - uma doença crônica não-transmissível de relevância epidemiológica em todo o país - devendo os alimentos ricos em sódio terem seu consumo limitado, e não estimulado. Araujo, Almeida e Bastos (2007), em um estudo para averiguar aspectos alimentares e nutricionais dos usuários do “Restaurante Popular Mesa do Povo”, situado em Fortaleza (CE), verificaram que entre os problemas de saúde dos usuários, a hipertensão arterial, associada ao diabetes mellitus, foi detectada em 11,76% desses indivíduos, e o diabetes mellitus, associado à doença cardiovascular, em 3,92%, sendo estes os problemas mais citados. Considerando a incidência de diabetes mellitus cada vez maior, a unidade do Projeto Café do Trabalhador do estudo oferece adoçante dietético

Quadro 5 - Comparação das recomendações da Estratégia Global da OMS (2004) e as ocorrências na unidade Natal do Projeto Café do Trabalhador, em julho de 2010.

RECOMENDAÇÃO OMS (2004)	OCORRÊNCIA NO PROJETO CAFÉ DO TRABALHADOR
Limitar a ingestão energética procedente de gorduras e substituir as gorduras saturadas por insaturadas e eliminar os ácidos graxos trans.	Valor energético excede recomendação. Consumo de gorduras saturadas em biscoitos, bolos e pães não integrais. Uso de margarina adicional em massas.
Aumentar o consumo de frutas, legumes e vegetais, cereais integrais e oleaginosas.	Substituição de fruta por sucos com diluição aparentemente acentuada.
Limitar a ingestão de açúcares simples.	Presença de bebidas com alto teor de açúcar refinado, como o achocolatado.
Limitar a ingestão de sal de toda procedência e consumir sal iodado.	Produtos cárneos com alto teor de sódio: mortadela e salsicha.

Fonte: Elaboração dos autores.

como opção para aqueles que necessitem restringir a ingestão de açúcar refinado.

As frutas não são oferecidas todos os dias, sendo na maioria das vezes substituídas por sucos. Ressalta-se que o consumo desse grupo de alimentos é imprescindível para o aporte necessário de vitaminas e minerais, além de se constituírem em uma das principais fontes de fibras, favorecendo o trânsito intestinal e evitando lesões de mucosas do trato gastrointestinal, entre outros benefícios à saúde. O Guia Alimentar para População Brasileira (BRASIL, 2005) reconhece que a recomendação dietética mais desafiadora é a de que as pessoas devem consumir mais frutas, legumes e verduras.

No quadro 5, relacionam-se as recomendações específicas sobre dieta que constam no documento oficial da Estratégia Global para a Promoção da Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE, 2004) e, também, as ocorrências encontradas na unidade Natal do Projeto Café do Trabalhador, no mês de julho de 2010. Nota-se que o atual cardápio contestável como promotor de hábitos de alimentação saudável.

Considerando o aspecto da qualidade higiênico-sanitária das refeições ofertadas, no tocante à distribuição, foram verificadas algumas não-conformidades apresentadas no quadro 6, considerando a RDC n. 216/2004 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que dispõe sobre o regulamento técnico de boas práticas em serviços de alimentação.

Quanto à efetividade do arranjo institucional estabelecido pelos MEIOS e SETHAS na execução do Projeto Café do Trabalhador, verifica-

Quadro 6 – Comparação das recomendações da RDC 216/2004 e as não-conformidades na distribuição de refeições na unidade Natal do Projeto Café do Trabalhador em julho de 2010.

RECOMENDAÇÃO DA RDC 216/2004 ANVISA	NÃO-CONFORMIDADES
Os alimentos caracterizados como produtos perecíveis devem ser expostos à temperatura ambiente somente pelo tempo mínimo necessário para a preparação do alimento.	Balcão não refrigerado para frutas.
A ventilação não deve favorecer para que o fluxo incida diretamente sobre os alimentos.	Presença de ventiladores no refeitório.
Os lavatórios devem possuir sabonete líquido inodoro antisséptico, toalhas de papel não reciclado e coletor de papel acionado sem contato manual.	Ausência de papel toalha para higienização das mãos.
Os equipamentos necessários à exposição ou distribuição de alimentos preparados sob temperaturas controladas desses equipamentos devem ser regularmente monitorados.	Falta de monitoramento da temperatura durante a distribuição.

Fonte: Elaboração dos autores.

se que a política, datada no início de 2008, possui entraves que podem comprometer seu desenvolvimento.

Assim sendo, os órgãos envolvidos na implementação da política devem articular-se para que, de fato, promovam segurança alimentar e nutricional aos usuários.

5 CONCLUSÃO

A alimentação, reconhecida constitucionalmente como um direito constitucionalmente como um direito humano inerente a todas as pessoas, deve ser garantida pelo estado por meio de políticas que reconheçam e assegurem o seu acesso regular, permanente e irrestrito; e o acompanhamento dessas políticas, pelos vários métodos e processos de avaliação desenvolvidos, compõe um farto campo de interesse e atuação de administradores, cientistas políticos e sociais, dentre outros.

A eficácia das políticas públicas de SAN deve ser avaliada não apenas no aspecto quantitativo, sendo também necessárias avaliações quanto à qualidade das refeições. O estudo sobre o Projeto Café do Trabalhador constatou que até mesmo o número de beneficiários pode transmitir uma falsa impressão que a política esteja sendo bem implementada. Verificou-se, todavia, aspectos de fragilidade nos critérios de participação dos usuários do projeto e insuficiência do atendimento à real demanda. No que se refere à qualidade das refeições ofertadas, percebeu-se a necessidade de melhoras quanto à composição do cardápio para a correta adequação às recomendações de alimentação saudável, e ajustes estruturais e de procedimentos concordes com as normas higiênico-sanitárias vigentes. Quanto a esse tipo de ação pública voltada à promoção do DHAA, é conclusivo que as avaliações devem considerar suas particularidades e conceber como multidisciplinar as formas de verificar a eficácia de suas ações.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASO, Sigurdu. Em direção às melhores práticas de avaliação. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, 2001.

ARAUJO, Fábio Ângelo Lima Verde de; ALMEIDA, Maria Irismar; BASTOS, Valéria Carneiro. Aspectos alimentares e nutricionais dos usuários do “restaurante popular Mesa do Povo”. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 16, n. 1, abr. 2007.

ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruse Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 7, n. 3, set. 2007.

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, jun. 2003.

BOZZI, Sônia Ospina. Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 21, jan./mar. 2001.

BRASIL. Secretária de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social do Rio Grande do Norte. **Processo administrativo do Projeto Café do Trabalhador 130645/07-4**. Natal, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº1/92 a 64/2010 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Relatório final do seminário a exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2010b.

_____. Ministério da Saúde. **Guia alimentar da população brasileira**: promovendo uma alimentação saudável. Brasília, DF, 2005.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Sinome. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. **Nota Técnica**, IPEA, Brasília, n. 6, set. 2010.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Brasília, v. 37, n. 5, set./out. 2003.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria C.; CARVALHO, Maria do C. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FARIAS, Carlos Aurelio Pimenta. A política de Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, out. 2005.

FIGUEIREDO, Marcus Farias; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referências teóricas. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v.1, n.3, set/dez, 1986.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídio para organizar avaliações de ação governamental. **Texto para discussão**, IPEA, Brasília, n. 776, jan. 2001.

KINGDON, W. John. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little, Brown and Company, 1984.

LEÃO, Marília; RANCINE, Elisabetta. O Direito Humano à Alimentação Adequada. In: TADDEI et al. (Org.). **Nutrição em saúde pública**. Rio de Janeiro: Editora Rubio, 2011.

MEDINA, Anamaria Vaz de Assis. Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, jan.-abr, 1987.

MEIOS. **Projeto café do trabalhador**. Disponível em <http://www.meios.org.br/projetos/projeto_cafe_do_trabalhador/>. Acesso em: 01 out. 2009.

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

MEZOMO, Iracema F. de B. **Os serviços de alimentação**: planejamento e administração. São Paulo: Editora Manole, 2002.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Estratégia global para a alimentação saudável, atividade física e saúde**. 57ª Assembléia Mundial de Saúde. 8ª sessão plenária de 22 de Maio de 2004 (versão em português, tradução não oficial). [S.I.], 2004.

RIO GRANDE DO NORTE. **Notícia no site do Governo do Estado**. Disponível em: <<http://www.rn.gov.br/acoes-do-governo/central-do-trabalhador/6>>. Acesso em: 02 ago. 2010.

SILVA, Pedro Luiz Barros (Coord.). **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários**: relatório final - Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas: NEPP-UNICAMP, 1999.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994.

NOTA

- 1 *Ações estruturais*, voltadas para o combate às causas profundas da fome e da pobreza (ações de geração de emprego e renda, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar, alfabetização de adultos, reforma agrária e bolsa-família). *Ações específicas* são aquelas que atuam diretamente no enfrentamento de situações de insegurança alimentar de segmentos específicos da sociedade (ampliação do Programa Alimentação do Trabalhador, o combate à desnutrição infantil e materna, e a ampliação da merenda escolar). Já as *políticas locais* estão ao alcance dos governos estaduais e municipais junto com a sociedade civil organizada, e consideram diferenças entre as áreas rurais e urbanas, representadas pelos programas para as áreas metropolitanas (restaurantes populares, bancos de alimentos, modernização dos equipamentos de abastecimento e programas para áreas rurais, como apoio à agricultura familiar e à produção para o autoconsumo).

Fábio Resende de Araújo

Nutricionista

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Docente do Departamento de Nutrição da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

E-mail: fabioresende@ymail.com

Diego Fiel Santos

Bacharel em Administração

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Bolsista pela Capes a nível de mestrado

E-mail: diegoufs@yahoo.com.br

Maria Arlete Duarte de Araújo

Bacharel em Administração

Doutora em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas - FGV

Professora Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

E-mail: arletearaujo@natal.digi.com.br

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Programa de Pós Graduação em Administração

Campus Universitário – Lagoa Nova. Natal-RN

CEP: 59.072.970