

# OS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL

Aplicaciones profesionales (Consultorías, evaluaciones de programas y proyectos)

GT 19- Saúde e segurança social: transformações sociais e impactos na população

Nádia Rosana Fernandes de Oliveira

## RESUMO

O comportamento alimentar brasileiro passa por mudanças decorrentes de transformações socioeconômicas e ambientais. Tais transformações influenciam diretamente sobre os modos de produzir, acessar e consumir os alimentos. A Política Nacional de Alimentação e Nutrição assume o compromisso com a Segurança Alimentar e Nutricional e com o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável ao considerar que a alimentação promotora de saúde deve ser baseada em alimentos *in natura* e de elevado valor nutritivo, que valorizem os biomas locais e a sazonalidade. Neste contexto, equipamentos públicos de segurança alimentar propõem o funcionamento de uma rede que promove acesso permanente a alimentos de qualidade às populações em vulnerabilidade social.

**Palavras-chave:** segurança alimentar e nutricional, equipamentos públicos, alimentação saudável

## INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas o comportamento alimentar do brasileiro vem passando por mudanças decorrentes de transformações sociais, econômicas e ambientais. Tais transformações tem influência direta sobre os modos de produzir, acessar e consumir os alimentos, bem como sobre a apropriação daquilo que é declarado e internalizado como alimentação de qualidade (Contreras; Gracia, 2005; Poulain, 2004;).

Neste cenário, destacam-se mudanças como: a) o consumo majoritário de alimentos altamente processados com elevada densidade energética além de grande concentração de gorduras hidrogenadas, carboidratos simples e sódio; b) a diminuição/ausência do uso de plantas aromáticas e condimentares nas preparações; c) a redução da diversidade e variedade dos alimentos consumidos; d) o distanciamento entre alimentos, biomas locais e sazonalidade; acompanhado de e) significativas mudanças do estilo de vida ativo para o sedentarismo. Estes fatores trouxeram consigo resultados como a prevalência de sobrepeso e obesidade, além de outras doenças crônicas não transmissíveis, bem como a predominante deficiência na ingestão de micronutrientes (Garcia, 1997; 1999; 2003; Fischler, 1995).

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) assume o compromisso com a alimentação da população brasileira e com os princípios da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Nesse contexto, o Guia Alimentar para a População Brasileira considera que a alimentação promotora de saúde deve ser baseada em alimentos *in natura* e de elevado valor nutritivo.

Desse modo, são considerados alimentos de maior potencial promotor de saúde, as frutas, as hortaliças, os grãos integrais, as leguminosas, as sementes e castanhas. O debate acerca dos elementos envolvidos na promoção do consumo de alimentos adequados e saudáveis está inserido no conceito de SAN o qual consiste na 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 da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

A definição de SAN traz consigo aspectos da qualidade dos alimentos, onde reforça-se o incentivo ao consumo de frutas, legumes e verduras (FLV), a valorização das economias locais e da produção/consumo de alimentos regionais, com ênfase na agrobiodiversidade e no resgate das culturas alimentares locais/regionais.

No âmbito do acesso à alimentação, os equipamentos públicos de SAN, ao exemplo dos restaurantes populares e cozinhas comunitárias, configuram-se como estratégias de promoção ao acesso de alimentos saudáveis. Os equipamentos públicos de SAN estão inseridos na estratégia do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional o qual propõe o funcionamento de uma rede de equipamentos que promovam o acesso permanente a alimentos de qualidade às populações em vulnerabilidade social. A principal diretriz das unidades é a produção de refeições com custo baixo e alta qualidade nutricional e sanitária.

Os Restaurantes Populares são Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição destinados a preparar refeições saudáveis e variadas a preços bem menores que os praticados pelo mercado. De acordo com o SISAN e a partir dos aspectos apresentados pode-se formular que os EPANs constituem-se em unidades que garantem acesso à refeições de qualidade, indicando a promoção do consumo alimentar adequado do ponto de vista nutricional e saudável do ponto de vista ambiental e social.

Nesse sentido o objetivo deste trabalho foi analisar os restaurantes populares, enquanto integrante da rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, como estratégia para a promoção de segurança alimentar e nutricional e garantia do direito humano a alimentação adequada. Para tanto, foi realizada revisão de literatura a partir de artigos indexados na base de dados Scielo, livros, teses, dissertações e monografias, documentos e relatórios dos conselhos nacionais de SAN.

## **SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

Pesquisas institucionais nacionais como o Estudo Nacional de Despesa Familiar (Endef), a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) – que analisou a aquisição de alimentos apenas em regiões metropolitanas –, a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN) – em áreas urbanas e rurais do Brasil – e a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), juntamente com a luta social a partir dos sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais, universidades e igrejas retomaram e fortaleceram o debate e as ações acerca da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil (IBGE, 2010).

O direito a alimentação adequada foi pauta de estudos importantes de Josué de Castro e Herbert de Souza. Estes respeitados pesquisadores evidenciaram situações de fome pelas quais passava a população brasileira, as quais estavam associadas à pobreza, a desigualdade da forma distributiva da renda no país e ao acesso à terra, à saúde, à educação e tantos outros direitos dos cidadãos. Estes problemas “antigos” – onde a fome situava o maior impacto de vulnerabilidade social – foram integrando-se com os problemas modernos à medida que as preocupações com a qualidade sanitária e nutricional dos alimentos, a atenção aos riscos relacionados à conservação e controle dos recursos fitogenéticos, bem como a presença de alimentos transgênicos tornava-se mais latente na sociedade (Marques, 1996).

Com a criação e fortalecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) em 1993, juntamente com a realização da I Conferência Nacional de SAN, em 1994, discutia-se a situação da fome e do desemprego como as prioridades a serem vencidas (Takagi, 2006). Nesta situação a concepção sobre segurança alimentar assumiu um conteúdo amplo, no qual incluía diretrizes de políticas diversificadas, com eixos voltados para setores como questão agrária e desenvolvimento rural, políticas agrícolas e de abastecimento alimentar, desenvolvimento urbano, assistência social, saúde, educação, geração de emprego e renda, participação popular e democratização da gestão, e alimentação

e nutrição. A amplitude das pautas em debate demonstrava a necessidade de rearranjar o conjunto das bandeiras de lutas da sociedade organizada.

Em 1996, o relatório brasileiro para a Cúpula de Mundial de Alimentação afirmou o acesso à alimentação como um direito humano em si considerando a reforma agrária e a produção em base familiar, juntamente com a segurança alimentar em moldes sustentáveis como uma prioridade a ser assegurada (Maluf, 2007a).

Nesse contexto, ações de governo pautavam-se na centralização de compra de produtos em âmbito federal. Este comportamento desprezava as especificidades locais relativas aos hábitos e a cultura alimentar local. Agregado a isto, a reduzida qualidade e quantidade de alimentos distribuídos eram aspectos que condicionavam a evasão dos beneficiários dos programas. Alguns pesquisadores, ao exemplo de Marques (1996), referiam que o centro dessa questão consistia na vinculação da segurança alimentar aos problemas de oferta e insuficiência de acesso. Essa caracterização pode estar evidente com vistas à estrutura produtiva brasileira que se configurou concentrada e externalizada.

Entretanto, a noção de SAN e a implementação de diretrizes na prática social brasileira ganhava escopo. Em 1999 ocorreu a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), em 2002 a ação interministerial lançou o Programa Fome Zero, que estabeleceu iniciativas articuladas de acesso e consumo de alimentos. 2004 foi o ano da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em que definiu-se o conceito como sendo:

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, 2006a).

No ano de 2006 sancionou-se a Lei Orgânica de SAN que identificou o Sistema Nacional (SISAN) como organismo que conduz as práticas a serem efetivadas na perspectiva da garantia da universalidade e equidade de ações de SAN, tanto no domínio rural como no urbano. Em 2007, a III Conferência Nacional de SAN priorizou o debate sobre o desenvolvimento brasileiro com vistas a fortalecer o SISAN e a Política de SAN (Maluf, 2007b; Consea, 2007).

Assim, a SAN vem moldando seu conceito que corresponde a uma questão socioambiental e nutricional significativa as transformações no consumo alimentar moderno (Consea, 2004). No cenário das propostas de SAN, iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos, o seguro e o crédito para a agricultura familiar, bem como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa de Alimentação do Trabalhador e a efetivação da Rede de Equipamentos Públicos de SAN (EPANs) se configuram e entrelaçam a composição de ramificações que oferecem suporte à política de SAN.

## **DIREITO HUMANO A ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA)**

O direito humano a alimentação adequada se insere no rol das políticas públicas da SAN, quando essa é reafirmada enquanto pressuposto básico para a garantia da equidade social, sendo o DHAA um princípio que orienta as ações no âmbito dos diversos setores da SAN.

A Organização Mundial da Saúde (OMS), por meio da Estratégia Global para a Promoção da Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde, reforça a importância de ações voltadas para a alimentação da população (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2004). Em consonância a estratégia global, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição assume o compromisso com a alimentação da população brasileira e com os princípios da SAN e do DHAA (BRASIL, 2012).

O direito à alimentação é básico e sem ele não há vida. No entanto, garanti-lo, apenas nos seus aspectos quantitativos não é suficiente. Esse direito envolve também os aspectos nutricionais, culturais, que estão imbricados no ato de alimentar-se e implica, necessariamente, assegurar para além do acesso, o direito de comer alimentos seguros e confiáveis no lar, na escola, na rua e no trabalho (VALENTE, 2002).

O DHAA foi efetivado institucionalmente no âmbito das ações nacionais e internacionais como resultado da luta social e de determinados setores públicos. O DHAA realiza-se quando cada homem, mulher ou criança, sozinho ou em companhia de outros tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção, o direito a alimentação adequada não deve ser interpretado como um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. A ‘adequação’ refere-se também as condições sociais, econômicas, culturais, climáticas, ecológicas, entre outras (Brasil, 2006b).

Dessa maneira entende-se que é “Dever do estado garantir esse direito”. Para tanto se compreende que o DHAA requer ações que deem conta das necessidades dietéticas de cada sujeito, e que, além disso, assegure as condições de consumo de alimentos saudáveis e em boas condições higiênicas, que implique na valorização das práticas culturais de cada grupo social em um resgate da cultura alimentar.

## EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

O processo de criação e implementação de Restaurantes Populares (RP) segue as premissas de construção de políticas públicas de SAN no Estado brasileiro. Essas políticas assumem a multiplicidade social, econômica, ambiental e cultural da população brasileira, e para tanto, reage com a construção de ações sociais distintas, e que contemplem tal diversidade.

A partir de uma perspectiva histórica podemos perceber que a estrutura macroeconômica tem interferido de maneira objetiva no cotidiano da população. O resultado dessa interferência deriva situações de dificuldades no acesso e disponibilidade, e conseqüentemente no consumo de alimentos e produtos alimentares.

Ao longo da história do Brasil podemos verificar a presença de alguns programas sociais de cunho emergencial e assistencialista onde o foco principal eram as situações de fome e desnutrição<sup>1</sup>. Tais ações não alcançavam uma projeção que articulasse suas rotinas funcionais, e, por ora, não viabilizavam a construção da garantia da SAN, já que não condicionavam a permanência da mesma<sup>2</sup>.

No âmbito do acesso à alimentação, os equipamentos públicos de SAN, ao exemplo dos restaurantes populares, configuram-se como estratégias de promoção ao acesso de alimentos saudáveis. Os equipamentos públicos de SAN estão inseridos na estratégia do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) o qual propõe o funcionamento de uma rede de equipamentos<sup>3</sup> que promovam o acesso permanente a alimentos de qualidade às populações em vulnerabilidade social. A principal diretriz das unidades é a produção de refeições com custo baixo e alta qualidade nutricional e sanitária (BRASIL, 2011).

Os Restaurantes Populares (RPs) são Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição destinados a preparar refeições saudáveis e variadas a preços bem menores que os praticados pelo mercado. Tais restaurantes garantem refeições a um preço acessível à população de baixa renda. Caracteriza-se os restaurantes populares como

---

<sup>1</sup> Nesta posição, segurança alimentar era sinônimo de combate à fome, o objetivo era proporcionar alimentos para a população, e que pouco se relacionava com as condições de ordem cultural, ambiental e nutricional destes.

<sup>2</sup> Vale lembrar que em 1993 foi elaborado o Mapa da Fome pelo IPEA (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas) no qual visualizou 32 milhões de pessoas em situação de miséria. No mesmo ano se originaram mobilizações sociais que empenhavam-se pelas questões referentes ao combate a fome e a miséria. Neste cenário esteve Herbert de Souza, o Betinho, mobilizou milhares de pessoas com a campanha “*A fome não pode esperar*”.

<sup>3</sup> A rede de equipamentos de segurança alimentar e nutricional está conformada pela existência de diferentes estratégias de combate à insegurança alimentar e à promoção de alimentação adequada e saudável. A rede é composta por equipamentos de alimentação e nutrição (unidade produtoras de refeições) como os restaurantes populares e cozinhas comunitárias; além de bancos de alimentos e feiras ecológicas. A rede está inserida nas ações voltadas a estruturação e integração de sistemas públicos agroalimentares.

uma unidade de alimentação e nutrição, gerida pelo poder público local, que tem como princípio fundamental a produção e distribuição de refeições saudáveis para a população em situação de insegurança alimentar e nutricional, e que poderá cumprir um papel articulador e integrador dos projetos, ações e programas locais voltados à questão da Segurança Alimentar e Nutricional (PINTO, 2009)

Os RPs são organismos que atuam na garantia do direito a alimentação. De acordo com as diretrizes das políticas de SAN, os RP são espaços comunitários administrados pelo poder público que se caracterizam pela comercialização de refeições prontas, saudáveis, a preços acessíveis à população que se alimenta fora de casa.

Os RPs devem produzir e distribuir refeições diariamente, ou, no mínimo, 5 dias por semana, com acesso universal pela população. Para que esse equipamento público alcance a população em situação de extrema pobreza e insegurança alimentar, as unidades devem estar estrategicamente localizadas em áreas de grande fluxo de pessoas, especialmente em grandes centros urbanos, ou próximos a terminais de transporte coletivo, redes de saúde e redes de proteção social (CONTI, 2009; PINTO, 2009).

Como os RP conformam-se como uma Unidade de Alimentação e Nutrição, a vigilância no preparo das refeições; deve se adequar as normativas que considerem fatores de higiene na manipulação dos alimentos; deve prever uma alimentação de qualidade, composta por alimentos regionais e da safra corrente. A elaboração e gestão dos cardápios devem prever a qualidade nutricional e sensorial das preparações, assim como o controle de perdas de vitaminas, biodisponibilidade de nutrientes e qualidade proteica (Proença, 2005).

Fatores como o preço da refeição oferecida também deve ser respeitado, atentando para que o acesso às refeições beneficie a população de baixa renda. Considera-se que o público beneficiário dos restaurantes é formado por trabalhadores formais e informais de baixa renda, desempregados, estudantes, aposentados, moradores de rua e famílias em situação de risco de insegurança alimentar e nutricional (Dutra, 2007; Amorim, 2004).

Assim, as refeições devem ser elaboradas com vistas a fornecer alimentação saudável para os diversos grupos etários, observando as práticas que promovam a saúde, em detrimento de doenças degenerativas, como diabetes e hipertensão. De acordo com as normativas da Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição, a refeição deve contemplar 60% das necessidades dessa coletividade, já que se pressupõe que esta seja a principal refeição diária de muitos indivíduos.

De acordo com o exposto pode-se considerar que os restaurantes populares, enquanto equipamentos públicos de alimentação e nutrição constituem-se em unidades que objetivam garantir acesso a refeições de qualidade. A busca pela qualidade na alimentação oferecida é visualizada em muitos elementos, tais como: a valorização da cultura alimentar local, na busca pela oferta de alimentos advindos da agricultura familiar regional; a produção das refeições em consonância com as diretrizes dietéticas, com baixa oferta de alimentos ultraprocessados (concentrados em sódio, açúcar simples e ácidos graxos *trans*).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, S. S. Investimento Social e Perfil dos Usuários do Restaurante Popular de Belo Horizonte – MG. 2004. 60-62f. Tese (Pós-Graduação em Economia Aplicada) – Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2004.

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

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Dezembro, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

CONTI, I.L. Segurança Alimentar e Nutricional: noções básicas. Passo Fundo: IFIBE, 2009.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CONSEA . Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional: Textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, jul. 2004.

CONSELHO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Revista do CONSEA. Edição única, nov/dez, 2007

CONTRERAS, Jesús Hernández; GRACIA, Mabel Arnáiz. Alimentación y cultura: perspectivas antropológicas. Barcelona: Ariel, 2005.

DUTRA, M. M. M. Fome de cidadania e o direito à alimentação: A percepção dos usuários do Restaurante Popular mesa do povo em fortaleza-CE. 2007. 108f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

FISCHLER, Claude. El (h)omnívoro: el gusto, la cocina y el cuerpo. Barcelona: Anagrama, 1995.

GARCIA, R.W.D. Práticas e comportamento alimentar no meio urbano: um estudo no centro da cidade de São Paulo. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v.13,

n.3, p. 455-467, 1997.

\_\_\_\_\_. A comida, a dieta, o gosto – Mudanças na cultura alimentar urbana. Tese (Doutorado em Psicologia Social) - Instituto de Psicologia da Universidade de

São Paulo, São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. Reflexos da globalização na cultura alimentar: considerações sobre as mudanças na alimentação urbana. Revista de Nutrição, Campinas, v.16, n.4,

p.483-492, out/dez, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional de Orçamento Familiar 2008-2009: despesas, rendimentos e condições de vida. Rio de Janeiro, 2010.

MALUF, Renato S. J. Segurança Alimentar e Nutricional. Petrópolis: Vozes, 2007a.

MALUF, Renato S. J. Conferência aponta diretrizes para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura – OPPA. n. 3, jul, 2007b.

MARQUES, P.E. Segurança Alimentar: a intervenção da Associação Brasileira de Agribusiness no campo de disputa e produção ideológica. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro. CPDA/UFRRJ. 1996.

PINTO, D. A. Gestão de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional. Passo Fundo: IFIBE, 2009.

POULAIN, J.P. Sociologias da Alimentação. Tradução: PROENÇA, R.P.C.; RIAL, C.S.; CONTE, J. Florianópolis: Ed: UFSC, 2004. (Série Nutrição).

PROENÇA, R. P. C. et al. Qualidade nutricional e sensorial na produção de refeições. Florianópolis-SC: UFSC, 2005.

REDE INTEGRADA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – REDESAN. Equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional: experiências e aprendizados a partir dos municípios. Porto Alegre: Evangraf. 2011.

TAKAGI, Maya. A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios. Tese (Doutorado Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

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

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Global strategy on diet, physical activity and health: List of all documents and publications. Fifty-seventh World Health Assembly. A57/9, 17 abr. 2004.