

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE MEDICINA
DEPARTAMENTO DE NUTRIÇÃO

Marina Borges Longaray

**DUAS DÉCADAS DO PROGRAMA RESTAURANTES POPULARES:
INSTITUCIONALIDADES E EXPERIÊNCIAS REGIONAIS NO BRASIL**

Porto Alegre

2023

Marina Borges Longaray

**DUAS DÉCADAS DO PROGRAMA RESTAURANTES POPULARES:
INSTITUCIONALIDADES E EXPERIÊNCIAS REGIONAIS NO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado como requisito parcial para
obtenção do grau em Bacharel em Nutrição pela
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr Maycon Noremberg Schubert

Co-orientador: Prof^a. Dra Catia Grisa

Porto Alegre

2023

MBL

**DUAS DÉCADAS DO PROGRAMA RESTAURANTES POPULARES:
institucionalidades e experiências regionais no Brasil**

Conceito final:

Aprovado em 10 de abril de 2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra Eliziane Nicolodi Francescato Ruiz
Departamento de Nutrição
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr Paulo Niederle
Departamento de Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Orientador: Prof. Dr Maycon Noremberg Schubert
Departamento de Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

CIP - Catalogação na Publicação

Longaray, Marina
Duas décadas do programa Restaurantes Populares: institucionalidades
e experiências regionais no Brasil
/ Marina Longaray. -- 2023.
67 f.
Orientador: Maycon Noremberg Schubert.

Co-orientadora: Catia Grisa.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade
Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Medicina, Curso de
Nutrição, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Restaurantes Populares. 2. Segurança Alimentar e Nutricional. 3.
Políticas Alimentares. 4. Proteção Social. 5. Equipamentos Públicos.
I. Noremberg Schubert, Maycon, orient. II. Grisa, Catia, coorient.
III. Título.

RESUMO

Os Restaurantes Populares (RPs) são reconhecidos como uma das políticas alimentares mais antigas do Brasil, atravessado por diferentes contextos sociopolíticos ao longo de sua existência, criados sobre a fundamentação da alimentação racional, na década de 1940, e retomados sobre a institucionalidade da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no início dos anos 2000. Enquanto Equipamentos Públicos de SAN, os RPs são considerados instrumentos imprescindíveis para a mitigação da fome, principalmente nos centros urbanos, além disso, também são considerados porta de entrada dos municípios para o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Entretanto, com o desmantelamento das políticas sociais e alimentares nos últimos anos, protagonizado pela ascensão do neoliberalismo, houve uma interrupção abrupta aos processos de consolidação das estratégias de SAN e proteção social, no Brasil. Diante desse contexto, o trabalho de revisão teve como objetivo compreender a construção sociopolítica do programa Restaurante Popular e sua implementação no âmbito da SAN, nas últimas duas décadas. Identificou-se que os Restaurantes Populares encontram-se fragilizados diante da desarticulação entre gestores públicos, órgãos federais competentes e representatividades sociais; do corte de recursos financeiros para as áreas sociais; e da interrupção dos processos de avaliação e monitoramento da política. Coloca-se inadiável a retomada das estratégias de manutenção e melhoramento do programa, como o exercício da intersetorialidade com os programas do SISAN, o fortalecimento do controle social e a garantia da continuidade da política, através do apoio técnico e financeiro. Por fim, é necessário investigar a complexidade apresentada pela terceirização dos Restaurantes Populares e a relação da adesão ao SISAN, pelos municípios, com a eficiência do programa.

Palavras-chave: restaurantes populares; segurança alimentar e nutricional; políticas alimentares; proteção social; equipamentos públicos.

ABSTRACT

The Popular Restaurants (RP) are recognized as one of the oldest food policies in Brazil, crossed by different socio-political contexts through its existence, created with based on rational feed, in the 1940s, and returned with the institutionality of Food and Nutritional Security (SAN), in the beginning of 2000s. As public equipments of SAN, the RP is considered indispensable instruments to mitigate hunger, mainly in urban centers, furthermore, it's also considered the local level gateway for National System of Food and Nutritional Security (SISAN). Meanwhile, with the social and food politics dismantling in the last years, driven by the rise of neoliberalism, there was an abrupt interruption in the processes of consolidation strategies of SAN and social protection, in Brazil. In light of this situation, the revision work presented had aim the socio-political comprehension of the RP programme and its implementation within the SAN scope, in the last two decades. It was identified that the programme is currently fragile faced with the disarticulation between the public managers, federal competences and social representations; with the cut of financial resources directioned for the social areas; and with the interruption of politics evaluation and monitoring processes. It's concluded been unpostponable returning strategies of maintenance and improvement for the RP, as the intersectorial exercise with SISAN programmes, the social control empowerment and the guarantee of programme continuity, through technical and financial support. Finally, it's necessary explore the complexity presented by outsourcing RP and the municipalities adherence to SISAN with the programme efficiency.

Keywords: popular restaurants; food and nutrition security; food policies; social protection; public equipments.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AF Agricultura Familiar

CAISAN Câmara Interministerial de SAN

CECANE Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar

CNA Comissão Nacional de Alimentação

COBAL Companhia Brasileira de Alimentos

CNSA Conferência Nacional de Segurança Alimentar

CONSEA Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CGU Controladoria-Geral da União

CMA Cúpula Mundial de Alimentação

DHAA Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável

EAN Educação Alimentar e Nutricional

EPSAN Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional

EBIA Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

FBSAN Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional

FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

INAN Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

IAPI Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ITA Instituto Técnico de Alimentação

LOSAN Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MapaSAN Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional

MAS Ministério da Assistência Social

MDA Ministério de Desenvolvimento Agrário

MDS Ministério do Desenvolvimento Social

MESA Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

OSCIP Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

FAO Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

ONG Organização Não-Governamental

PAT Programa de Alimentação do Trabalhador

PAA Programa de Aquisição de Alimentos

PNAE Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNSAN Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PRONAN Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição

RP Restaurantes Populares

SAGI Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SAN Segurança Alimentar e Nutricional

SESAN Segurança Alimentar e Nutricional

SAPS Serviço de Alimentação da Previdência Social

SISAN Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUAS Sistema Único de Assistência Social

UAN Unidade de Alimentação e Nutrição

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Síntese da análise das diferentes experiências regionais na implementação do Programa Restaurantes Populares.....	38
---	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	PROBLEMATIZAÇÃO.....	14
3	JUSTIFICATIVA.....	23
4	OBJETIVOS.....	24
4.1	OBJETIVO GERAL.....	24
4.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	24
5	METODOLOGIA.....	25
6	REVISÃO.....	25
6.1	INSTITUCIONALIDADES DO PROGRAMA RESTAURANTE POPULAR NO BRASIL.....	25
6.2	GESTÃO E MANUTENÇÃO A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS REGIONAIS..	37
6.2.1	Rio de Janeiro.....	39
6.2.2	Belo Horizonte (Minas Gerais).....	41
6.2.3	São Paulo.....	44
6.2.4	Rio Grande do Norte.....	45
6.2.5	Fortaleza (Ceará).....	47
6.2.6	Teresina (Piauí).....	47
6.2.7	Porto Alegre (Rio Grande do Sul).....	48
6.3	SITUAÇÃO ATUAL DO PROGRAMA.....	51
7	CONCLUSÃO.....	55
8	REFERÊNCIAS.....	60

1 INTRODUÇÃO

Os Restaurantes Populares (RP) constituem-se como uma estratégia ainda recente, dentro do histórico de políticas alimentares do país. Estruturados a nível nacional no início dos anos 2000, sob a ótica das políticas alimentares e sociais (BRASIL, 2004; CASTRO, 2010), seu amplo processo de descentralização e implementação apresenta experiências muito heterogêneas e dificuldades complexas na sua consolidação (BRASIL, 2005; PADRÃO; AGUIAR, 2018). Integrados ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que envolve os três níveis de governo, os RP compõem o eixo dos Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN), estratégia central nas ações de SAN locais, desde 2006 (PINTO, A. R.; QUIROGA, 2010).

A partir de 2013, com a crescente tensão entre paradigmas políticos no cenário político brasileiro, prevalecendo o avanço do neoliberalismo, as políticas de proteção social foram duramente confrontadas, o que refletiu, também, no desmonte das estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional construídas até então, no Brasil (GRISA; PORTO, 2023). Para compreender o contexto em que os Restaurantes Populares surgiram, foram recriados, institucionalizados e desmantelados, é preciso voltar à história das políticas sociais no país.

Primeiro, é indispensável considerar a onipresença da fome na maior parte da história do Brasil, desde a colônia — uma das grandes tragédias que compõe a face sórdida do desenvolvimento econômico excludente no país (VASCONCELOS, 2005; MAGALHÃES; VEIGA, 2014; GRISA; PORTO, 2023). Também, a partir da função reguladora do Estado nas relações entre trabalho e capital, é imprescindível examinar a sua complexa atuação intervencionista na área alimentar e nutricional, através da perspectiva de que são muitos os interesses que mobilizam a constituição, destituição e restituição das políticas alimentares, conforme cada conjuntura, como coloca Vasconcelos (2005).

No quadro histórico do país, as políticas alimentares são, de fato, incorporadas pelo regime do Estado a partir da década de 1930, um período em que o Brasil e o mundo passavam por uma importante mudança no campo alimentar— tensionado entre crises de abastecimento, guerras, secas severas e doenças (VASCONCELOS, 2005; MAGALHÃES; VEIGA, 2014; GRISA; PORTO, 2023). No contexto político do país, a transformação do Estado para um status liberal-oligárquico, sob o desenvolvimento nacionalista de Vargas, inaugurou uma nova fase das políticas alimentares (VASCONCELOS, 2005; GRISA; PORTO, 2023), ainda que morosa. Foi nesse período que, durante e motivada pela industrialização do país, implementou-se a

possível primeira política alimentar do Brasil, os Restaurantes Populares (PEIXINHO, 2013; PADRÃO; AGUIAR, 2018).

Entre as décadas de 1930 e 1960, o perfil epidemiológico da população era marcado pela presença de doenças associadas ao déficit energético e às carências nutricionais, entendido como resultado da desinformação da população, de maneira geral. Fato é que a ocorrência elevada dessas doenças, na verdade, estava relacionada às péssimas condições de vida da população, à pobreza e ao desenvolvimento econômico desigual no país (VASCONCELOS, 2005). Embora o foco das políticas fosse a suplementação e a alimentação racional, outras interpretações importantes começaram a se destacar no cenário nacional e foram incluídas de alguma forma na agenda pública.

Após a publicação de diversos inquéritos e, principalmente, com a publicação da Geografia da Fome, de Josué de Castro — obra inédita na história do país, acerca de hábitos alimentares e problemas relacionados à fome —, as questões alimentares assumiram destaque em diversos espaços públicos e institucionais. No âmbito do Estado, o governo nacional-desenvolvimentista de Vargas adotou mudanças estratégicas relacionadas à promoção da “boa alimentação”, mudanças essas atreladas ao objetivo de garantir o pleno crescimento industrial e urbano, acompanhado, desde seu início, pelo agravamento da fome e das péssimas condições de vida (PELIANO, 2001; VASCONCELOS, 2005).

Junto com a implementação do salário mínimo, enquanto estratégias do governo Vargas, foram criados os Restaurantes Populares, voltados para trabalhadores da indústria formal. Em funcionamento de 1939 até 1967, o programa foi estendido por todo o país e alcançou um número total de 53 unidades, sendo, por fim, extinto arbitrariamente pela ditadura militar. Programas assim voltaram a ser implementados em um outro período político do país, na década de 1990 (DUTRA, 2007; CASTRO, 2010; COSTA, 2016; PADRÃO; AGUIAR, 2018).

Entre muitos remodelamentos ao longo da trajetória sócio-histórica do país, os Restaurantes Populares foram institucionalizados novamente, enquanto programa nacional, no início dos anos 2000, em um período sensível de mudança de paradigma político no país, decisivo para a instituição de diversas estratégias contra a fome e a desigualdade social (CASTRO, 2010; DELGADO; ZIMMERMANN; 2022). A mobilização para implementação da política não correspondeu a um movimento uniforme e imediato, sendo desenvolvida pelos estados, ainda na década de 1990, independente do governo federal, com destaque à perfusão da experiência positiva de Belo Horizonte (BH) entre diferentes atores políticos e sociais (CARVALHO et al., 2007).

A partir do primeiro mandato do Governo Lula, observou-se um esforço institucional no processo de elaboração das políticas alimentares e sociais, sob o guarda-chuva do Programa Fome Zero e da difusão da rede de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN) (PELIANO, 2010). No âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), os RPs passaram a ser caracterizados, de fato, enquanto uma ferramenta para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAA), estruturados para atender não só as necessidades nutricionais e alimentares da população, mas serem espaços potencializadores de transformações sociais, através dos objetivos fomentados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (BRASIL, 2004).

Ao longo dos 20 anos de incorporação nacional dos Restaurantes Populares, diferente de políticas “fortemente institucionalizadas”, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) (MAGALHÃES, 2021), não observou-se uma consolidação da política, ao contrário, ela foi duramente atingida e impactada, como tantas outras, por restrições fiscais que fragilizaram demasiadamente a destinação de recursos para políticas sociais, sob um paradigma neoliberalista (GRISA; PORTO, 2023).

Ademais, relacionado ao processo de desmonte das políticas sociais, os sistemas de informação sobre os programas do MDS, inclusive os Restaurantes Populares, foram descontinuados ou passaram a apresentar limitações e barreiras de acesso, tanto pela via do sucateamento das ferramentas, quanto pela interrupção das pesquisas institucionais. O que se pode extrair de mais sensível e atual, sobre o estágio que se encontram os Restaurantes Populares, é encontrado em pesquisas empíricas disponíveis na literatura e em fontes jornalísticas e oficiais dos estados e municípios, uma vez que há muita dificuldade em acessar dados secundários nos sistemas de informação públicos.

Diante desse contexto de extravio do programa no curso recente da história, nesse trabalho de revisão, os Restaurantes Populares serão explorados através dos recursos elencados acima, também com a utilização de publicações oficiais do MDS, até onde encontram-se disponíveis, e com a descrição de algumas experiências regionais do programa no Brasil.

Esse recorte específico prioriza as primeiras cidades onde os restaurantes foram implementados, antes e após o processo de institucionalização do programa, e a variedade de regiões que contemplam, como previamente identificados por Padrão e Aguiar (2018): em Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais; no Estado de São Paulo (SP), nos anos 2000, com o Programa Bom Prato; no Estado do Rio de Janeiro (RJ); nos Estados do Ceará (CE), Rio Grande

do Norte (RN) e Piauí (PI), em 2002; e na cidade de Porto Alegre, sob o programa Prato Popular, em 2003.

A seguir, serão apresentados a problematização; a justificativa; os objetivos traçados e a metodologia do trabalho. Em sequência, serão expostos os temas revisados com foco nos Restaurantes Populares: trajetória do programa; implementação a partir dos subgovernos; incorporação no plano de ação do MDS; caracterização do programa e dos tipos de gestão; e os processos de manutenção e desmonte do programa. Por fim, será apresentada a conclusão e as respectivas referências utilizadas no trabalho.

2 PROBLEMATIZAÇÃO

As políticas sociais, entendidas como políticas de proteção social, são ações adotadas para “prevenir, mitigar ou enfrentar situações de vulnerabilidade, riscos e privações que são consideradas socialmente como objeto legítimo de intervenção governamental”, como colocam Magalhães e Veiga (2014). Ainda segundo a autora, embora a definição conceitual seja ampla, as políticas sociais são desenvolvidas com a intenção de garantia de condições mínimas e a proteção contra riscos, além da promoção de equidade, coesão e estabilidade social. Para que isso ocorra, a política deve ser planejada e executada segundo os princípios de universalidade e acesso público (sem seletividade e focalização nas ações), preservando as demandas sociais e refugando à rentabilidade econômica e privada, e não pode prescindir da participação organizada da sociedade nos processos de construção e controle das políticas (PADRÃO; AGUIAR, 2018). Entretanto, Padrão e Aguiar (2018), também apontam que as políticas sociais ficam subordinadas à conjuntura adotada pelo governo, sujeito a alternâncias bruscas de governo, o que as sujeita a descontinuidades e retrocessos, dependente da liberação de recursos públicos e à responsabilidade de uma gestão devidamente coordenada e coesa.

No Brasil, a fase inaugural das políticas sociais, especialmente as voltadas para alimentação, foi marcada por um estado paliativo, que se preocupava em atenuar conflitos sociais e garantir sua posição hegemônica e legitimidade (PADRÃO; AGUIAR, 2018). As primeiras ações foram ancoradas em importantes estudos realizados na década de 1930, que destacaram a desnutrição como um problema de saúde pública (PEIXINHO, 2013).

É imprescindível entender a repercussão das políticas alimentares manejadas pelos estados, pois eles influenciam, direcionam e determinam a existência das mesmas, o que afeta diversos setores de interesse da população e do mercado, sendo estes a agricultura, a alimentação e nutrição, saúde e desenvolvimento territorial e nacional (GRISA; PORTO, 2023).

Ainda, segundo Grisa e Porto, a potência dos Estados – poder regulatório, orçamentário e mandatário – faz com que sejam atores capazes de atuar diretamente sobre a configuração da oferta, do consumo e da governança alimentar.

Grisa e Porto (2023) propuseram seis fases nas políticas alimentares brasileiras que serão discutidas a seguir. De 1600 até 1930, a fome e o desabastecimento entraram na agenda pública de modo pontual e sua expressão em políticas públicas foi, na maior parte do tempo, inexistente, referenciada pela inércia política, ao contrário da ênfase dada ao comércio exterior, à produção de commodities e ao domínio do sistema alimentar pelo interesse privado. Segundo os autores Grisa e Porto (2023, p. 5), foi no início do século XX que

um conjunto de fatores tensionou para o estabelecimento de um novo referencial nas políticas alimentares, tendo como catalisador a crise de abastecimento em 1917-1918. Diversos elementos confluíram para esse cenário, como a grande seca em 1915, as demandas alimentares pelos países bélicos durante a primeira guerra mundial, a gripe espanhola (1918), as greves dos trabalhadores (1917-18) e as “ameaças” da Revolução Russa. Também contribuíram o uso especulativo de estoques alimentares, a monopolização da produção, da comercialização e do crédito por companhias e bancos estrangeiros (que reivindicavam a manutenção de preços alimentares elevados), e as reivindicações da nascente burguesia nacional pelo controle das exportações e dos preços de gêneros alimentícios.

Dos anos 1930 até 1960, com o referencial orientado para a nutrição racional, o recente Estado liberal-oligárquico tratou de questões elementares à industrialização do país, limitando-se a implementar estratégias alimentares voltadas aos trabalhadores urbanos do mercado formal da indústria, sendo considerada, assim, uma fase de proteção social de caráter dual e segmentado (MAGALHÃES; VEIGA, 2014). Nesse período, em que o status estatal passava de inerte para de intervencionista na ações e elaborações de políticas públicas voltadas à alimentação e nutrição da população,

[...] a subnutrição começou a ser identificada como uma das expressões da denominada questão social e como problema de Saúde Pública, no Brasil, durante o governo Vargas. E, naquele contexto, estudos como de Josué de Castro, bem como de outros autores, atuaram como instrumento de legitimidade das políticas sociais implantadas no país, a partir dos anos 1930 e, especialmente na década de 1940. (BRANDÃO, 2017, pg. 55).

É imprescindível destacar a importância de Josué de Castro para o estabelecimento de políticas sociais no país. Nordestino de Pernambuco, foi médico, pesquisador e ativista social e institucional com destaque ímpar na história do Brasil, além de receber o Prêmio Internacional da Paz e indicações para receber o Prêmio Nobel, de Medicina e da Paz, também exerceu cargos de reconhecimento mundial, como o de Presidente do Conselho da FAO (CASTRO, 2010). Na sua trajetória política, realizou pesquisas singulares que influenciaram as agendas de governo e as pesquisas científicas na área da saúde pública.

Considerado um marco sem precedentes, a publicação da obra *Geografia da Fome*, de Josué de Castro, expôs os problemas relacionados à fome às autoridades e inaugurou um novo momento político e científico no país. A partir do seu livro que o fenômeno da fome revelou-se como “resultado da ação do homem e de suas escolhas equivocadas na condução política e econômica do país”, como coloca a autora COSTA (2016).

Ainda antes da publicação da *Geografia da fome*, no contexto efervescente dos estudos na área da alimentação e da criação da escola brasileira de nutrição, na década de 1930, os aspectos sociais da alimentação passaram a adquirir importante ressonância na sociedade, no meio acadêmico e institucional, principalmente através dos resultados mostrados pelo Inquérito Sobre as Condições de Vida das Classes Operárias no Recife (1932), estudo realizado por de Josué de Castro (COSTA, 2007).

Esta importante obra inaugural estabeleceu de forma inédita a relação direta entre produtividade e alimentação dos trabalhadores, destacando determinantes sociais como renda e moradia, gerando interesse no aprofundamento de seus resultados e impulsionando o desenvolvimento de novas pesquisas, inclusive influenciando na elaboração da regulamentação da lei do salário mínimo (VASCONCELOS, 2005; ARRUDA, 2007; CASTRO, 2010).

No cenário da época, a “alimentação racional do povo” foi a principal ideia extraída das pesquisas e disseminada entre as mídias nacionais em razão da correlação entre desnutrição e déficit calórico e de nutrientes (COSTA, 2016; GRISA; PORTO, 2023). No período de 1930, a fundamentação das políticas alimentares estabelecia que era necessário à industrialização do país garantir aos trabalhadores uma alimentação de qualidade, completa nutricionalmente, e um conjunto de ações voltadas à educação alimentar (GRISA; PORTO; 2023).

Para o governo de Vargas, a alimentação era considerada uma estratégia central para subsidiar maior vitalidade física e produtividade aos trabalhadores da indústria (COSTA, 2016). A medida inaugural das mudanças adotadas pelo governo foi a criação do salário mínimo em 1º de maio de 1940. A segunda medida foi a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), elaborado por Josué de Castro entre 1939 e 1940, a partir do qual veio a ser criado o primeiro programa de Restaurante Populares, considerado a primeira política alimentar do Brasil (CASTRO, 2010; PEIXINHO, 2013).

Mais além, entre 1930 e 1960 outras instituições ligadas às questões alimentares foram sendo criadas: o Instituto Técnico de Alimentação (ITA), quase imediatamente transformado em Instituto Nacional de Nutrição (INN), em 1946; e a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), de 1945 a 1972 (ARRUDA, 2007). A importância da CNA é notável pela sua participação na formulação do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (1953),

além de ter atuado em outras áreas como estudos sobre o estado nutricional e hábitos alimentares da população brasileira, e participado em pesquisas sobre questões e problemas alimentares, propondo inclusive reformas socioeconômicas e ações emergenciais, como a alimentação escolar, fundada como Campanha de Merenda Escolar em 1955 (VASCONCELOS, 2005; GRISA; PORTO, 2023).

Durante os governos militares alguns destes órgãos foram extintos ou substituídos, como por exemplo o SAPS. Marcado pela predominância do nacional desenvolvimentismo, na área da alimentação e nutrição da população, nesse período o governo limitou-se a questões de abastecimento e quantitativos dietéticos. Em 1976, foi criado o INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, no âmbito do Ministério da Saúde, responsável pela coordenação dos Programas Nacionais de Alimentação e Nutrição (I e II PRONAN), restritos às ações de racionalização da produção no campo e, principalmente, ações de suplementação alimentar (PELIANO, 2010; MAGALHÃES, 2021). Ainda assim, foi no âmbito do II PRONAN que surgiram algumas ações de maior destaque: em relação ao abastecimento alimentar, foi proposto a unificação das compras institucionais em um único órgão público, a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL); e na esfera da proteção social, foi criado o Programa de Alimentação do Trabalhador, em vigência até os dias atuais, uma das políticas públicas mais longevas, ao lado do PNAE – que também nessa época passou a ter um caráter de acesso universal e cobertura nacional (PELIANO, 2010; MAGALHÃES, 2021; GRISA; PORTO; 2023).

Ainda que a maioria das políticas alimentares continuasse se concentrando em campanhas de suplementação, foi a partir da década de 80 que o tema da alimentação e nutrição voltou a ser discutido amplamente, através de movimentos populares e da organização de conferências, especialmente sob o guarda-chuva do movimento sanitarista, que reivindicava pautas de interesse social no setor da saúde.

Nesse mesmo período, no cenário internacional, destaque-se o desafio da SAN lançado aos Estados pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em 1983 – o ineditismo do momento colocou o tema da alimentação sob as perspectivas de consumo e oferta de uma alimentação de qualidade em sentido mais amplo, do acesso seguro aos alimentos e da estabilidade dos mercados. Em 1986, nesse mesmo sentido, o Brasil passou a alinhar-se ao debate internacional, a partir da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, no âmbito do Ministério da Saúde. Esse movimento resultou em importantes contribuições para a construção do conceito de SAN no país, disseminado com mais intensidade

na década de 90 no Brasil, especialmente com o ápice da redemocratização e a mobilização nacional por reivindicações sociais (PELIANO, 2010).

Segundo Zanini e Schneider (2016), após os anos 1980, era emergente a necessidade de novas propostas de desenvolvimento sob a perspectiva social, através de um modelo de crescimento econômico que não se sustentasse em desigualdades. Com a redemocratização, a Constituição de 1988 concretizou-se como um grande marco ao institucionalizar a participação da sociedade na vida do Estado, especialmente:

[...] no período de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte (1987-8), ocorreu uma expressiva mobilização pela descentralização, pela participação e pela ampliação das garantias de direitos sociais que se refletiram no texto constitucional, aprovado em 1988. A Constituição de 1988 é considerada como um marco na retomada da democracia e do federalismo no período pós-autoritário: descentralização se contrapondo ao excessivo centralismo; participação e ampliação das garantias dos direitos refletindo a luta pela consolidação da cidadania política e pela redução das iniquidades na distribuição de benefícios e serviços. (MAGALHÃES; VEIGA, 2014, pg. 149)

Com o amparo legal e o estímulo da nova Constituição, a conjunção da disposição da sociedade em realizar o controle social das políticas públicas e da vontade política de governos regionais, diversos conselhos foram criados (MENEZES, 2010).

Ainda que assegurada pela constituição, a implementação das políticas públicas sociais aconteceu em um cenário histórico contraditório, marcado por ambivalências políticas. Pós-redemocratização, entre as dificuldades experimentadas na ponta da implementação do novo modelo político proposto, com a sistematização das políticas do país, as competências relacionadas à SAN foram distribuídas de forma difusa entre as esferas de poder pela Constituição de 1988, o que provocou uma descentralização desarticulada e com pouca capacidade de profusão de iniciativas locais, segundo Magalhães (2021). Por um lado, as municipalidades percebiam-se sem estrutura e apoio para aderir às novas responsabilidades colocadas e, por outro lado, mesmo as iniciativas locais positivas apresentavam pouca capacidade de difusão regional e nacional de suas metodologias e práticas, o que dificultava a permanência e institucionalização de muitas ações.

Somado à essas questões, na década de 1990, o arranjo político prevalecente apresentava uma convivência conflituosa entre um o modelo progressista, firmado em sociedade com a Constituição de 1988, e a resistência dos governos neoliberais em avançar nas políticas sociais – que atrelados à eficiência comercial e alinhados aos interesses do mercado financeiro, contrariavam o propósito de implementação da SAN e a resumiam em ações assistenciais focalizadas (DUTRA, 2007; GRISA; PORTO, 2023).

Este contexto político, desfavorável à incorporação da SAN pelo governo federal, que resumia-se à ação assistencialista, não impediu, porém, que as organizações sociais continuassem a elaborar um projeto paralelo de governança, articulado por uma rede de atores fortalecidos ao longo dos últimos anos de mobilização (CASTRO, 2010). Para Peliano (2010), a difusão da SAN contou com três marcos importantes na década de 1990: a publicação do “Mapa da fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar” (1993), a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) (1993), e a realização, por fim, da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994).

Na conjuntura política da época, especificamente em 1991, a existência de um “governo paralelo”, liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, contrapunha o então governo neoliberal do Presidente Collor. Nesse momento, Lula propôs o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional, embrião do Programa Fome Zero, contrapondo a negligência com que a SAN era tratada pelo governo. Após o Impeachment de Collor, o programa foi apresentado ao então Presidente Itamar Franco e, entre as ideias propostas, a criação do CONSEA foi, de fato, concretizada, uma importante institucionalidade composta pela sociedade civil e atores governamentais, à frente da interlocução entre as três esferas de poder.

No mesmo período, como desdobramento do Movimento pela Ética na Política, começava uma mobilização nacional de combate à fome, coordenada pela Ação da Cidadania, contra a Fome e a Miséria e pela Vida, que, por sua vez, era liderada pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho) (MENEZES, 2010; Pinto e Quiroga, 2010). Segundo o autor, o movimento foi formado por milhares de comitês de bairros, de locais de trabalho etc., que tomou frente em diversas ações de enfrentamento da fome, incluindo a distribuição de alimentos para a população, diante da morosidade e displicência do governo vigente.

Realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a pedido de Herbert de Souza, a elaboração e publicação do Mapa da fome foi de suma importância, reverberando no país inteiro seus resultados, por exemplo pela divulgação do contingente de pessoas que passavam fome no Brasil, 34 milhões na época, causando comoção geral e impulsionando com mais vigor a reação do governo e da sociedade, o que culminou na entrada do tema para a agenda dos debates nacionais (PELIANO, 2010).

Além disso, a Ação da Cidadania promoveu, junto com o CONSEA, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), em 1994. A partir destes espaços de discussão e mobilização social, o conceito de SAN, que já vinha sendo construído ao longo dos anos, foi incorporado ao documento brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação (CMA), realizada em Roma, em 1996 – um marco no sentido de estabelecer que a SAN deveria contemplar as

dimensões das nações, do domicílio e dos indivíduos (BELIK, 2010). Entre a repercussão nacional e o alcance internacional da representação brasileira, em 1997, a Ação da Cidadania já contava com mais de 5.000 comitês em todo o Brasil e o engajamento de aproximadamente de 3 milhões de pessoas nos comitês (FOLHA DE S. PAULO, 1997).

Cabe destacar, também, o protagonismo do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN, criado em 1998 e composto por cerca de cem organizações, o que significava uma incidência mais eficaz na política. Entre as suas ações, o FBSAN influenciou diretamente na criação de CONSEAs Estaduais e na formulação e gestão de políticas públicas de SAN pela via da ação conjunta de governos e sociedade (MENEZES, 2010). Também no contexto dessa interlocução política entre diferentes atores, encontrava-se a capital Belo Horizonte (BH) que, durante a década de 1990, foi pioneira em planejar políticas alimentares locais, influenciando diversas outras cidades e movimentos sociais, um exemplo dessas iniciativas foi a volta do primeiro Restaurante Popular, depois da ditadura militar.

Se, por um lado, as organizações da sociedade civil construía um espaço político importante para as discussões que não eram aderidas integralmente pela agenda pública, elas também enfrentaram constrangimentos para sua atuação, em um cenário em que a prioridade do governo voltava-se à crise econômica, com altos índices inflacionários e restrições severas dos gastos públicos, no final da década de 1990. Já no início do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o CONSEA foi extinto e substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária (CASTRO, 2010).

No final dos anos 1990 e 2000, o país encontrava-se face ao agravamento da pobreza e da vulnerabilidade das famílias, o que expunha a gravidade da crise econômica e o aumento do desemprego. Foi sob essa tensão que, a partir do primeiro governo Lula em 2002, eleito com a responsabilidade de agir incisivamente nos problemas relacionados à pobreza e desigualdade social (MAGALHÃES; VEIGA, 2014), de fato, inicia-se um período político reconhecido por assumir o desenvolvimento e a inclusão social como estratégias de governo.

A ideia embrionária do Programa Fome Zero foi retomada de um ponto crítico da política e das condições de vida dos brasileiros: o país não tinha uma política estruturada que atendesse devidamente a SAN, ao mesmo que tempo que a fome atingia 27,8% da população na época (CASTRO, 2010). Enquanto estratégia de combate à fome, o ponto de vista adotado pelo governo na implementação do programa era de que a insegurança alimentar não era um resultado da falta de oferta ou acesso aos alimentos e, portanto, era necessário ações estruturantes, como investir na melhoria das condições de renda da população na faixa da

pobreza e agir imediatamente com ações emergenciais, que dessem conta de garantir o acesso a uma alimentação de qualidade para a população.

Entre a transição e o início do novo governo, em 2003, um grupo diverso formado pelo governo, sociedade civil e representantes de políticos das esferas estaduais e municipais tratou de definir o desenho institucional do programa e estabelecer as estruturas necessárias para as ações de proteção social: recriação do CONSEA; criação de uma assessoria especial ligada à cuidar do processo de mobilização popular de combate à fome e a criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), ambas ligadas ao Presidente; e a criação do Ministério da Assistência Social (MAS) e de uma Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família (CASTRO, 2010; GONÇALVES et al., 2011). Em sequência, o MESA, o MAS e a Secretaria Executiva do Bolsa Família foram substituídos e integrados ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, criado no ano seguinte, em 2004 (ARRUDA, 2007; GONÇALVES et al., 2011).

Segundo Gonçalves et al. (2011), com a centralização das ações de proteção social no MDS, a organização dos programas foi feita em três dimensões: Transferência de Renda (com destaque ao Programa Bolsa Família e a Bolsa Alimentação); Sistema Único de Assistência Social (SUAS); e Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). A partir dessa proposta de integrar as políticas de assistência social com as de SAN, em um processo coordenado e interligado, foi possível consolidar a construção de um "paradigma" de SAN, inserido em um conjunto de institucionalidades importantes (conceitos, leis, marcos regulatórios e instituições) que colocaram a temática de fato na agenda governamental dos governos Lula e Dilma (DELGADO; ZIMMERMANN; 2022; GRISA; PORTO; 2023).

Os primeiros resultados desse trabalho, destacando-se aqui o papel do CONSEA na consolidação da política de SAN, em 2004, a partir da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, movida e liderada pelo conselho, foram a elaboração do conceito dos EPSAN e a formulação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e que foi sancionada em 2006 (DELGADO; ZIMMERMANN; 2022). Em sequência, no mesmo ano, através da Losan, foi instituído o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com o objetivo de assegurar o direito à alimentação, formular e orientar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e seus planos.

Em 2010, a LOSAN incorporou o conceito do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) que, através de emenda, é integrado à Constituição Federal, garantindo a exigibilidade do direito por meio de mecanismo legais (PADRÃO; AGUIAR, 2018). Já a formulação do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2011, resultou na

regulamentação da LOSAN, explicitou as responsabilidades dos órgãos competentes às ações e políticas públicas previstas, imprescindível para o planejamento, gestão e execução da PNSAN (DELGADO; ZIMMERMANN; 2022). No mesmo ano, enriquecendo o corpo do SISAN e somando-se ao CONSEA, também foi criada a Câmara Interministerial de SAN (Caisan), com a função de interligar a execução da política da SAN com diversos órgãos e atores políticos distintos. Esse “último” ato coroou o SISAN como um sistema de “gestão intersetorial de políticas públicas, participativo e de articulação entre os três níveis de governo para a implementação e execução das Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional” (BRASIL, 2023).

Em suma, como bem colocado por Delgado e Zimmermann (2022), a LOSAN e o SISAN refletiram uma conquista importante na implementação das ações e políticas de SAN no país – definiram, junto com os instrumentos PNSAN e do PLANSAN, diretrizes, metas, recursos e instrumentos de avaliação e monitoramento das políticas alimentares – e na consagração do conceito intersetorial e ampliado da SAN, construído em sociedade (OLIVEIRA, 2018; MALUF, ZIMMERMANN e JOMALINIS, 2021).

Integrados às ações do Programa Fome Zero, desde 2003, sob a coordenação da SESAN, a Rede de Equipamentos de Alimentação e Nutrição – EPSAN, foi criada com objetivo principal de promover o acesso da população à alimentação de qualidade, especialmente sensível à indivíduos e famílias que se encontram em insegurança alimentar nos centros urbanos (ARANHA, 2010; OLIVEIRA, 2018;). A importância da rede resplandece sob a sua potencialidade de infiltrar-se no sistema alimentar local e, assim, influenciar nas dinâmicas que ali ocorrem, articulando-se nas etapas do fluxo de produção, distribuição, preparo e consumo de alimentos (SILVA, 2008).

Na ponta da execução, para a implementação do PLANSAN em escala nacional, a SESAN contava com o sucesso da disseminação do SISAN nos municípios e estados, sob o eixo principal dos EPSAN e da execução da PNSAN, com objetivo finalístico de garantir o DHAA, estimular participação social e democrática e respeitar a cultural local. Na época, o MDS trabalhava com a transferência de recursos para administração direta ou indireta dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, que buscassem a implementação dos programas que compunham a rede de equipamentos (SILVA, 2008).

A rede de equipamentos constitui-se de programas alinhados tanto às políticas estruturais, como às específicas, alcançando diferentes áreas demográficas (centros urbanos metropolitanos e não metropolitanos e zonas rurais). No eixo dos EPSAN foram integrados o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Cisternas; Distribuição de Cestas; Hortas

Comunitárias; Cozinhas Comunitárias; Restaurantes Populares; Banco de Alimentos e Educação Alimentar e Nutricional (OLIVEIRA, 2018).

Esperava-se que, com a implementação de equipamentos públicos, houvesse uma janela de oportunidade para a adesão do estado ou município à PNSAN, especialmente com a presença do apoio do MDS, como o que ocorreu com os Restaurantes Populares, Banco de Alimentos e Cozinhas comunitárias, considerados portas de entrada das entidades administrativas ao SISAN e à qualificação da atuação social local (NETO e ROVERSI, 2011).

Reconhecidos como equipamentos de alta complexidade, os Restaurantes Populares, para além da oferta de refeições de qualidade e acessíveis à população, têm o potencial de serem espaços de desenvolvimento social, quando integrados às ações de geração de renda e emprego, educação alimentar e nutricional, capacitações técnicas emancipatórias e reprodução social, o que caracteriza a estrutura do programa como multifuncional na perspectiva da SAN (BRASIL, 2004).

Por fim, para aprofundar as implicações políticas e históricas no curso da implementação dos Restaurantes Populares, em diferentes períodos e desenhos, colocam-se as seguintes perguntas norteadoras que buscam responder os objetivos dessa pesquisa: Quais os contextos sociopolíticos que institucionalizaram os Restaurantes Populares no Brasil? Quais as principais características, modelos de gestão e execução do programa? E quais os processos de manutenção e desmonte dessa política alimentar no Brasil?

3 JUSTIFICATIVA

Conforme apresentado até aqui, os Restaurantes Populares representam uma estratégia importante para a implementação das ações de SAN nos municípios brasileiros. Considerados umas das primeiras políticas alimentares do país, ao longo de várias décadas os Restaurantes foram atravessados por processos políticos e históricos complexos que, ao serem explorados mais profundamente, deixam diversas lacunas à questionamentos importantes para a melhor compreensão do programa.

Com quase duas décadas de existência, os Restaurantes Populares, no escopo do SISAN, encontram-se em um momento crítico de sua institucionalidade, assim como um conjunto de políticas de proteção social que foram desmanteladas entre 2013 e 2022, através de uma brusca virada paradigmática na política brasileira. Hoje, sob a luz de um novo governo, com a eleição do Presidente Lula em 2022, diversas institucionalidades ligadas às questões sociais e alimentares estão sendo retomadas, como por exemplo o CONSEA, o MDS e o PAA.

Nesse momento da retomada de um paradigma político alinhado ao desenvolvimento social do país, faz-se inadiável a reflexão sobre os processos que foram iniciados no início dos anos 2000, quando diversos programas sociais e alimentares foram lançados.

Dada a relevância dos Restaurantes Populares para a mitigação da fome e o seu potencial de atingir ainda mais pessoas, segundo as premissas da SAN, importa reescrever a história do programa para que sejam compreendidos seus potenciais, desafios e deficiências, visando o melhoramento e consolidação do equipamento.

Além disso, sobre meu interesse pessoal na exploração do assunto, ao longo da minha experiência acadêmica, algumas experiências contribuíram de forma sensível para minha aproximação com a temática das políticas públicas e da SAN. Entre os anos de 2018 e 2021, fui bolsista de extensão do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) onde trabalhei com o PNAE, experienciando as áreas da Agricultura Familiar (AF), do Controle Social e da Assistência Técnica e Monitoramento, desenvolvidos na ponta da execução do programa, nos municípios do Rio Grande do Sul.

4 OBJETIVOS

4.1 OBJETIVOS GERAIS

Com essa revisão, objetiva-se compreender a construção sociopolítica do programa Restaurante Popular e sua implementação no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analisar as institucionalidades dos Restaurantes Populares do ponto de vista histórico;
- Investigar as diferentes formas de gestão dos restaurantes populares em algumas capitais brasileiras;
- Descrever o estágio atual de institucionalidades dos Restaurantes Populares;

5 METODOLOGIA

O presente trabalho trata-se de uma revisão narrativa da bibliografia, utilizando-se da pesquisa documental em bases governamentais – federal, estadual e municipal–, da busca na literatura de artigos acadêmicos, e também da exploração em sites de notícias de ampla circulação.

O método escolhido é uma estratégia que possibilita a descrição e discussão do desenvolvimento ou “estado da arte” do tema proposto segundo a definição de Rother (2007), considerando a produção de dados disponível e o contexto atual do estudo. A revisão narrativa também atua como uma ferramenta, de caráter qualitativo, para a formação continuada, uma vez que se propõe introduzir e atualizar o leitor sobre uma temática específica, abordada de maneira ampla (ROTHER, 2007).

Como mencionado na introdução, a opção de lançar mão de vários tipos de fontes se deu pela dificuldade em acessar os dados do programa, em uma estratégia de varredura de informações, considerando critérios básicos de confiabilidade, priorizando, então, fontes oficiais e sites reconhecidos em nível regional ou nacional.

Para a análise das experiências regionais, optou-se pelo critério histórico, sendo elencadas as primeiras experiências dos Restaurantes Populares a partir da década de 1990, previamente identificadas por Padrão e Aguiar (2018). As regiões contempladas neste recorte foram: sul (com a capital Porto Alegre); sudeste (com os estados MG, RJ e SP); e nordeste (com os estados CE, PI e RN), contemplando um período histórico que remonta a criação da primeira versão dos Restaurantes Populares, no Rio de Janeiro, em 1939, até sua recriação, em Belo Horizonte (MG), em 1994, e posterior a institucionalização estreada com o MDS nas demais regiões, a partir de 2004.

6 REVISÃO

6.1 INSTITUCIONALIDADES DO PROGRAMA RESTAURANTE POPULAR NO BRASIL

Os Restaurantes Populares (RPs) são considerados a primeira ação concisa no escopo das políticas alimentares desenvolvidas pelo Estado brasileiro, a partir da década de 1930, Segundo Padrão e Aguiar (2018), os restaurantes, e outras políticas sociais já nascem no anteparo da desigualdade social e econômica, sendo utilizados, desde então, enquanto instrumentos políticos dos governos para minimizar tais expressões das questões sociais.

Durante a ditadura de Vargas, o Brasil passava por um cenário de deslocamento econômico e político, rumo à industrialização, que agitava tanto as classes dominantes, da então oligarquia agrária, com uma grande parcela da população que enfrentava péssimas condições de vida e trabalho, com altas taxas de desemprego, baixos salários e informalidade (MAGALHÃES; VEIGA, 2014; BRANDÃO, 2017).

Neste momento, em relação às questões alimentares, a tensão das demandas e reivindicações colocadas pela classe trabalhadora, acompanhadas dos avanços científicos na área da nutrição, que começavam a evidenciar as carências nutricionais como problemas graves de saúde pública, pressionaram o governo na adoção de medidas para contenção de conflitos, e, também, como mecanismos para reafirmar a hegemonia e legitimidade do Estado (VASCONCELOS, 2005; PEIXINHO, 2013; BRANDÃO, 2017; GRISA; PORTO, 2023).

Idealizado pelo precursor do debate sobre a fome no Brasil, Josué de Castro, a primeira experiência de restaurantes públicos que distribuíam refeições para a população — ainda que sob um modelo diferente do atual — foi realizada através da criação do IAPI, com a inauguração do Restaurante Central da Praça da Bandeira, na cidade do Rio de Janeiro, em 1939. No ano seguinte, o IAPI foi substituído pelo SAPS, vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, pelo Decreto-Lei Nº 22.478 de 1940, órgão que ficou responsável pela destinação da alimentação aos trabalhadores formais da indústria e do comércio até 1967, quando teve suas atividades interrompidas (DUTRA, 2007; COSTA, 2016; OLIVEIRA, 2018; PADRÃO; AGUIAR, 2018, apud L'ABBATE, 1988).

A instituição do SAPS materializou as premissas adotadas pela agenda governamental: buscava, principalmente, ser um instrumento que oferecesse aos trabalhadores urbanos refeições de baixo custo e nutricionalmente completas (COSTA, 2016). Na origem dos Restaurantes Populares, o objetivo era atender um público específico: trabalhadores da indústria, comércio e bancários, majoritariamente homens, ainda que a ideia fosse ampliar o serviço às famílias dos trabalhadores, como colocam Padrão e Aguiar (2018). As refeições servidas aos trabalhadores eram almoço, para todos os trabalhadores, e jantar, para aqueles que morassem sozinhos ou longe do trabalho. Além disso, para os filhos que frequentassem a escola pública, também era oferecido café da manhã (COSTA, 2016).

Através dos restaurantes populares, a ideia de uma alimentação baseada nos preceitos da ciência e da nutrição era incisivamente difundida e colocada em prática (COSTA, 2016). Essa perspectiva de saúde e alimentação era proposta, nos moldes da EAN, nos alto-falantes dos restaurantes, nos materiais informativos, pesquisas e estudos do SAPS, em eventos do serviço, publicações em jornais, cursos de treinamento e formação de recursos humanos

¹realizados pelo SAPS, além da própria alimentação servida nos restaurantes, considerada um meio de materializar e propagar hábitos alimentares baseados em nutrientes e consciência (COSTA, 2016). Com a ditadura militar, o serviço foi sendo desmantelado gradativamente, até ser extinto completamente em 1967,

[...] em meio a acusações de corrupção como desvios de verbas e superfaturamento nos preços de gêneros alimentícios. Do final da década de 1950 até o ano de extinção da autarquia foram instaladas várias Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) para investigar sua atuação. O Decreto-Lei que extinguiu o SAPS transferiu seus respectivos bens, serviços e atribuições a outros órgãos ou entidades como a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) que ficou responsável pelas atividades de abastecimento, subsistência e fornecimento de refeições nos restaurantes populares, porém, conforme Evangelista (2012), é sabido que os restaurantes foram sendo fechados paulatinamente. (COSTA, 2016, p.21)

Segundo Costa (2016), foram poucos os protestos contra o fechamento do Serviço, em um contexto de perseguição de líderes sindicais e coibição de manifestações populares contrárias ao governo ou suas ações. Depois de 21 anos sob a inércia de um governo autoritário, na década de 1990 os Restaurantes Populares voltaram a ser implementados nas capitais brasileiras, especialmente com o pioneirismo de Minas Gerais e, mais tarde, no escopo do Programa Fome Zero, em 2003.

Com a eleição do Governo Lula em 2002, pesquisadores e ativistas engajados começaram a ter sua trajetória de luta e experiência política reconhecidas, com a institucionalização de algumas de suas propostas (DUTRA, 2007). Resultado do reconhecimento da experiência Mineira que, na época, já havia influenciado na adesão da ideia por vários governos estaduais e municipais, uma dessas propostas foi a incorporação dos Restaurantes Populares no eixo do Programa Fome Zero, sob a coordenação da SESAN, ligada ao MDS, para compor o corpo de políticas de SAN propostas na época. Ainda, mais tarde, os RP foram incorporados à rede de EPSAN do SISAN.

Com o lançamento da “Rede Solidária de Restaurantes Populares”, em 2004, o programa foi multiplicado enquanto uma rede de SAN pelo país, implantado com o apoio técnico e financeiro do MDS em parceria com os governos estaduais e municipais, orientado pelo objetivo principal do combate à fome, sob as diretrizes do DHAA. A adesão das entidades federativas ocorria por meio de editais públicos de seleção, lançados anualmente, segundo os critérios estabelecidos pelo MDS (NETO e ROVERSI, 2011).

Nos primeiros anos da institucionalização dos Restaurantes Populares – considerados instrumentos estratégicos para ampliação do acesso imediato à alimentação, sendo

¹ L’ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: I. Período de 1940 a 1964. Revista de Nutrição da PUCCAMP, Campinas, v.1, n.2, p.87-138, 1988

equipamentos de alta complexidade e identificados como Unidade de Alimentação e Nutrição (UAN) – o MDS elaborou dois materiais de apoio e garantia da correta execução do programa: o Manual Programa Restaurantes Populares, lançado em 2004, que objetivava embasar a implementação e modernização dos equipamentos (OLIVEIRA, 2018); e o Roteiro de Implantação, em 2007, destinado à Equipe Técnica Local de Segurança Alimentar e Nutricional – composta por uma gama de profissionais, de engenheiros à nutricionistas – com o objetivo de estabelecer parâmetros para desenvolvimento dos processos, fluxos e estruturas ideais das unidades (BRASIL, 2007).

No escopo de políticas do MDS, os Restaurantes Populares são integrados a uma Rede de Equipamentos Públicos de Apoio à Produção, Abastecimento e Consumo de Alimentos, que compõem uma ação estratégica da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CGU, 2014) – direcionados à alimentação da população urbana, sendo instalados em municípios com mais de 100 mil habitantes e prioritários a segmentos socialmente vulneráveis, embora a política objetive o acesso universal.

Prevedo a supressão de possíveis barreiras de acesso, a garantia da provisão emergente da oferta de alimentos saudáveis, a garantia do DHAA e a redução da insegurança alimentar, as unidades devem ser igualmente acessíveis em termos de localização, ou seja, a instalação dos equipamentos deve ser realizada em áreas de maior circulação de pessoas, nos centros urbanos das cidades e dos bairros/zonas (BRASIL, 2004); e as unidades devem, também, ser planejadas com a capacidade de oferecer no mínimo 1.000 refeições diárias, no horário do almoço, por cinco dias na semana, no mínimo (BRASIL, 2017; PADRÃO; AGUIAR, 2018).

Para a escolha adequada do local, é importante que a administração pública responsável pelo programa realize a caracterização do público-alvo potencial, pessoas que transitam e/ou trabalham na região, a partir de sua condição socioeconômica – renda pessoal e familiar, gênero, raça ou cor, faixa etária, escolaridade, ocupação, facilidade de acesso à unidade, situação de segurança alimentar, hábitos alimentares, hábitos de realizar as refeições fora de casa, local de realização das refeições, horário de almoço, dentre outras, como apresentado pelo Manual Programa Restaurantes Populares (BRASIL, 2004)

No que se refere à gestão do programa, os estabelecimentos devem ser administrados pelo poder público a partir da gestão direta, semidireta (mista) ou indireta, através da parceria com entidades da sociedade civil e/ou empresas terceirizadas. A característica do modelo de execução do programa é a que mais explicita o perfil heterogêneo das experiências de RP pelo

Brasil, embora, de maneira geral, exista uma tendência de privatização do serviço BRASIL, 2005; OLIVEIRA, 2018).

Além da prestação de refeições a preços acessíveis, nutricionalmente completas, produzidas conforme as boas práticas de manipulação da legislação e oferecidas em ambiente adequado, as unidades devem ser espaços multiuso, abertas à atividades diversificadas de desenvolvimento social e geração de renda, como eventos culturais e de socialização, ações de EAN, formação de profissionais para atuação de atividades ligadas ao restaurante, cursos de culinária saudável, entre outros, “contribuindo para o fortalecimento da cidadania e representando um polo de contato do cidadão com o poder público” (BRASIL, 2004, pg 5).

Em termos técnicos e administrativos, a criação do equipamento deve ter previsão legal, que ampare sua instituição e execução, variando apenas em função da forma de gestão e legislação, que podem ser nos âmbitos dos governos estaduais ou municipais (2004), selando o compromisso das entidades com a SAN, isso é importante, por exemplo, na exigibilidade do pleno funcionamento das unidades, em caso de descontinuidade.

Com a publicação da LOSAN, Lei Nº 11.346, de setembro de 2006, que institui também o SISAN e a PNSAN, mais tarde, em 2010, os Restaurantes Populares passam a assumir também, a participação da sociedade na execução, acompanhamento, monitoramento e controle da política, no âmbito SAN, em todas as esferas do governos– responsáveis pela transparência dos programas e ações, pelo uso de recursos públicos e privados, e os critérios da concessão do programa (PINTO, A. R.; QUIROGA, 2010).

Em consonância com a instituição de uma rede de SAN, conectada ao SISAN, uma das ideias defendidas e estimuladas pelo MDS era a interligação das Políticas Públicas. Destaca-se entre essas, o PAA, uma importante ferramenta para a distribuição de produtos da agricultura familiar a indivíduos vulneráveis e para a formação de estoques públicos, sendo capaz de promover a integração entre produção e consumo de alimentos, com o benefício de todos atores envolvidos.

Em 2012 foi criada a modalidade Compra Institucional no âmbito do PAA, direcionada à administração pública, que passou a ser obrigatória com o Decreto Nº 8.473, tornou-se obrigatória. Em direção ao fortalecimento da intersetorialidade das ações de SAN, o decreto coloca a obrigatoriedade da compra de, pelo menos, 30% dos gêneros alimentícios pelo PAA. Isso significa, na prática, que municípios, estados e governo federal devem garantir que as instituições públicas e os EPSAN, como os restaurantes populares, banco de alimentos, etc., destinem devidamente os recursos públicos à compra da Agricultura Familiar e executem

adequadamente os pressupostos das ações de SAN (SOARES et al., 2018; DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

Em suma, como bem colocado por Padrão e Aguiar (2018), os Restaurantes Populares configuram-se enquanto importantes instrumentos de implantação de uma política alimentar municipal– pública, social e universal – capaz de promover a SAN local, atendendo as necessidades sociais, superando a iniciativa privada e individual, preservando o princípio de universalização, contrapondo processos estigmatização, discriminação, hierarquização entre os beneficiários, e objetivando a justiça social.

Sabe-se que os Restaurantes Populares, enquanto EPSAN, têm em seu fundamento atuar na mitigação da insegurança alimentar, na promoção do desenvolvimento social e na garantia do exercício do direito à alimentação. Para isso é imprescindível o acompanhamento do programa em toda a rede nacional, tanto pelas instituições federais, como pelas municipalidades e estados, através dos processos de avaliação e monitoramento contínuo dos equipamentos, do controle social e da ativação do SISAN local, enquanto ferramenta de proteção e sustentação das ações desenvolvidas.

Entre as secretarias do MDS, foi criada a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), destinada a tratar da avaliação e monitoramento das políticas sociais desenvolvidas sob o escopo do MDS e identificar melhores estratégias para aperfeiçoá-las, entendendo que a gestão pública não pode prescindir de dados que subsidiem o planejamento, execução e manutenção das políticas públicas, tais como os Restaurantes Populares. Logo no início da criação do MDS, a Sagi contou com o desenvolvimento de uma plataforma complexa para alimentar os dados intersetoriais, os quais foram sendo integrados com a geração de relatórios municipais e estaduais e com pesquisas financiadas e apoiadas pelo órgão (VAITSMAN, J.; RODRIGUES R.; W.S.; PAES-SOUSA, R., 2006).

Entre as pesquisas, relatórios e documentos oficiais publicados sobre os Restaurantes Populares, no âmbito do MDS e da SAGI, estão o Manual Programa Restaurante Popular, (BRASIL, 2004); a pesquisa Mapeamento e Caracterização de Restaurantes Populares de (BRASIL, 2005), que identificou e caracterizou as diferentes modalidades de implantação do programa, de acordo com uma séries de variáveis; a pesquisa de opinião pública Usuários de Restaurantes Populares (BRASIL, 2005), realizada em três regiões do país, com 600 entrevistados, com o objetivo de caracterizar os beneficiários do programa, seguindo os determinantes sociais sugeridos pelo próprio manual do programa; o Roteiro de Implantação (BRASIL, 2007), destinado à Equipe Técnica Local de Segurança Alimentar e Nutricional, para a correta implementação do equipamento; e a pesquisa Identificação de Perfil e Avaliação dos

Usuários de Restaurantes Populares (BRASIL, 2008), similar ao mapeamento e caracterização do programa realizado em 2005, mas dessa vez mais ampla, incluindo a análise integrada das dimensões objetivas e subjetivas do impacto da política de SAN executada pelo MDS, diferenciando-se, principalmente, pela inclusão da aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) com os usuários.

Em sequência outros documentos no espectro das políticas de SAN e dos EPSAN foram publicados e incluíram capítulos ou seções que contemplaram os RP, entre estes estão as obras Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate – Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição: resultados de avaliações (BRASIL, 2010a), com o objetivo de oferecer subsídios para o aperfeiçoamento da gestão das ações da rede e a promoção do controle social, no âmbito dos processos de avaliação e monitoramento; e Fome Zero: Uma História Brasileira (BRASIL, 2010B), com três volumes publicados pelo MDS.

Nos anos seguintes apenas outras duas obras foram lançadas: a publicação “Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional, experiências e aprendizados a partir de municípios”, um Projeto REDESAN, em 2011; e, por fim, o “Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo Nº 26 Implantação e Qualificação de Equipamentos e Serviços Públicos de Apoio à Produção, Abastecimento e Consumo de Alimentos”, com o objetivo de avaliar a execução da implantação/modernização de Restaurantes e Cozinhas Comunitárias, no período de 2004 a 2008, envolvendo 104 municípios, com a fiscalização de 129 unidades de Restaurantes e Cozinhas, publicada em 2014 pela Controladoria-Geral da União (CGU).

Observa-se, a partir de então, uma descontinuidade das ações de avaliação do programa, uma vez que não foram encontradas outras publicações como essas, desde 2014. Embora os sistemas de informação da SAGI tenham apresentado recorrentes problemas de acesso nos últimos anos, a secretaria ainda atuou apoiando a realização do Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN), publicado nos anos de 2015, 2015 e 2019, com objetivo de contribuir com informações para definição e avaliação da políticas de SAN e monitoramento do SISAN em estados e municípios (BRASIL, 2022), é importante destacar que os relatórios disponíveis incluem dados primários, mas não relatórios descritivos completos como os elaborados anteriormente.

Ainda assim, é inegável que, após a criação do Programa Fome Zero e a integralização dos Restaurantes Populares na Rede de EPSAN, houve um avanço significativo na institucionalização dos Restaurantes Populares já existentes e uma ampliação da rede pelo país. Algumas variáveis, que serão discutidas a seguir, apresentam-se indispensáveis para

compreender os processos de implementação e manutenção do programa, e mais além, abrem caminho para entender como as capacidades locais comunicam-se com outras instâncias de poder.

Na última publicação do MapaSAN, aplicada em 2018 e publicada em 2019, participaram da pesquisa 2.319 municípios, em relação aos resultados coletados sobre os Restaurantes Populares, 93 municípios afirmaram possuir uma ou mais unidades, sendo que apenas 11,6% (n=21) dos municípios faziam parte do SISAN. Do total de unidades (n=173), foram validadas 155, distribuídas nas cinco regiões do país, sendo que: a região Sudeste detinha 35,8% do total, seguida do Nordeste com 31,2%, Sul com 12,7%, Centro-Oeste com 12,1% e a região Norte com 8,1%; do estados com mais unidades identificadas estão Maranhão e Paraná 7,5% (n=13), Bahia 8,7% (n=15), Minas Gerais 11% (n=19) e São Paulo 19,1% (33); do total de respostas, foram excluídos os restaurantes os em construção (n = 3) e os paralisados (n= 15), sendo 5 localizadas no estado do RJ e 3 em SP.

Importante destacar também que, dos 33 restaurantes que responderam à pergunta quanto à fonte de financiamento das unidades, um total de 74,3% (n=26) afirmou que a construção das unidades se deu pela parceria com o MDS, 14,3% (n=5) pela parceria com o estado e apenas 2,9% (n=1) pela iniciativa privada, corroborando os achados de Oliveira (2018) no recorte da região sul.

Em relação ao porte dos municípios, embora as diretrizes do programa tenham como alvo cidades com mais 100 mil habitantes, foi identificado que 18% correspondiam a regiões de até 50 mil e entre 50 e 100 mil habitantes, já municípios com mais de 100 mil habitantes representavam o restante total de 82%, sendo que destas unidades 23,9% localizavam-se em capitais. O valor cobrado pela refeição variou de R\$ 0,80 a R\$ 5,00, sendo a refeição com menor custo oferecida no estado da Paraíba (PB) e a mais cara no estado de Alagoas (AL) (BRASIL, 2019).

Sob a ótica da implementação do programa após sua institucionalização, comparando os dados da Região Sul publicados por Oliveira (2018) com a amostra nacional do MapaSAN (BRASIL, 2019), a autora identificou que 73% das unidades haviam sido inauguradas entre 2003 e 2010, principalmente até 2006, já os dados publicados pelo MapaSAN apresentaram que, entre as unidades respondentes da questão, 74,3% (n=26) das unidades foram construídas pela parceria com o MDS, 14,3% (n=5) pela parceria com o estado, e apenas 2,9% (n=1) pela iniciativa privada. O que evidencia o papel centralizador do governo, representado pela institucionalidade do MDS, na coordenação do programa à nível nacional, atuando diretamente

na implementação da rede pelo Brasil, através do apoio técnico, financeiro e político no alinhamento das ações.

Partindo para a análise dos modelos de gestão do equipamento, segundo a amostra do MapaSAN (BRASIL, 2019), com dados nacionais, identificou-se que o regime de gestão das 155 unidades respondentes a pesquisa ficou dividido em gestão direta 27,2% (n=47); totalizadas juntas, semidireta e indireta 49,2% (n=86); “Outras” e Não “sabe” 12,7% (n=22); e omissos 10,4% (n=18). Ainda, segundo os dados do MapaSAN, há uma diferença na tendência dos modelos de gestão adotados pelas regiões do país, por exemplo, a região sudeste é a que mais opera através da gestão indireta (BRASIL, 2019).

Outra observação é que, entre os últimos dados oficiais publicados, não foram localizadas informações que diferenciam os tipos de gestão por entidades sociais/filantrópicas ou por empresas privadas. Já na esfera regional, a partir dos resultados extraídos da matriz avaliativa aplicada por Oliveira (2018) na região Sul, observa-se que, do total das 30 unidades de Restaurantes Populares participantes da pesquisa, 57% possuíam gestão direta e 43% gestão indireta ou semi-indireta.

Nota-se que a tendência da administração indireta e semi-indireta se mantém em ambos os estudos, na amostra regional de Oliveira (2018) e nacional do MapaSAN (BRASIL, 2019), o que já havia sido apresentado pelo primeiro, e único, Mapeamento e Caracterização dos Restaurantes Populares, ainda em 2005. Nesse estudo realizado pelo MDS, dos 65 RPs que responderam à pesquisa, as gestões semi-direta e indireta resultaram em 75% do tipo de gestão (n=49) (BRASIL, 2005). Especificamente sobre o recorte da administração por empresas terceirizadas, conforme as informações disponíveis nos estudos, identificou-se a prevalência de 30% das unidades sendo administradas por empresas privadas na Região Sul, em comparação com 38% de unidades terceirizadas, em nível nacional, pelo mapeamento realizado pelo MDS (BRASIL, 2005; OLIVEIRA, 2018).

A partir dos dados expostos acima, destaca-se, senão o avanço, o processo contínuo da terceirização do serviço, ou transferência para entidades civis, em detrimento do protagonismo da administração pública, hora diminuída ou equivalente à gestão privada e/ou mista. Essa variável têm demonstrado ser crítica em vários pontos da gestão, principalmente nos aspectos da manutenção e adequação da implementação dos Restaurantes Populares, conforme as diretrizes que regem o programa: de um lado as empresas, frequentemente, não seguem os contratos estabelecidos, e o estado, do outro lado, não cumpre com o pagamento dos serviços contratados, em alguns casos (PADRÃO; AGUIAR, 2018).

No caso do não cumprimento das diretrizes e contratos de execução do programa pelas empresas privadas, independente da liberação de recursos, as prestadoras não estabelecem vínculo, ou compromisso, com às premissas da política — que embasam a função dos RP, estabelecida pelo MDS, no âmbito da SAN —, o que acaba impedindo, na ponta, que o programa seja executado conforme seus objetivos, limitando-se, por fim, apenas à oferta de refeições baratas (PADRÃO; AGUIAR, 2018).

Ainda de acordo com a publicação do Mapeamento e Caracterização de Restaurantes Populares, assume-se que a eficácia do equipamento para o exercício da SAN “aumenta significativamente quando inserido em uma rede de abastecimento local, conectado a outros programas, como a aquisição de alimentos da agricultura familiar e a implantação de bancos de alimentos” (BRASIL, 2005, pg. 2).

Já na pesquisa nacional de caracterização dos restaurantes populares e de sistematização para efetivação da compra de alimentos de agricultores locais, desenvolvida por Soares et al. (2018), realizou-se uma abordagem transversal, com uso de questionário estruturado, dirigido aos gestores de todos os restaurantes beneficiados com financiamento do MDS (N=100), sendo os dados coletados no período de dezembro de 2014 e 2015.

Os resultados seguintes apresentados por Soares et al. (2018) são relativos à procedência dos alimentos adquiridos e à modalidade de aquisição utilizada para a compra de alimentos pelos RP: o estudo indicou que do total de restaurantes, a gestão indireta foi maioria (65,4%); mais da metade do total dos restaurantes afirmaram possuir alimentos procedentes da AF (53,1%), recebidos principalmente por meio da modalidade Doação Simultânea do PAA. Todos os restaurantes que adquiriam alimentos via PAA Compra Institucional (n=10) já haviam recebido ou ainda recebiam alimentos via PAA Doação Simultânea, sendo a maioria (n=6) gerido pelo governo, e que lançavam mão de processo licitatório para demais compras. Em contrapartida, os RPs de gestão indireta que realizavam Compra Institucional (n=4) eram administrados por ONGs, e para outras formas de aquisição de alimentos houve predomínio da modalidade “dispensa de licitação”, evidenciando a diferenciação entre o interesse privado e o comprometimento com os interesses públicos.

Para Soares et al. (2018), partindo da análise da integração do programa Restaurantes Populares com outras políticas sociais, a implementação do PAA, também a partir de 2003, favorece a inclusão de alimentos oriundos da agricultura familiar nos equipamentos de SAN. Entretanto, é destacado pelos autores que os resultados sobre o engajamento dos RPs com a compra da AF ainda poderiam estar sendo subestimados pelo curto período transcorrido entre a implementação da modalidade Compra Institucional e a coleta de dados da pesquisa e também

porque no momento a o PAA Doação Simultânea não contava com recurso fixo para a sua execução.

Ainda assim, os resultados sugerem que o PAA Doação Simultânea representa um fator promotor para a implementação do PAA Compra Institucional: os dez restaurantes que iniciaram a Compra Institucional da AF tinham experiências prévias com a modalidade Doação Simultânea. Embora a instauração da compra direta de alimentos da AF para o abastecimento dos EPSAN não garanta a sua implementação, representa um ponto de partida para a incorporação dos agricultores ao abastecimento de programas institucionais.

Complementando o contexto geral da intersectorialidade dos Restaurantes Populares com políticas e instituições de apoio à execução do programa, Soares et al. (2018) indicam que das 81 unidades de RP distribuídas no Brasil, a maioria dos restaurantes (63%) relatou não possuir parceria com instituições. Na existência de parceria, essas ocorreram principalmente com: Universidades (n=22); Banco de Alimentos (n=5); Programa Mesa Brasil (n=3); ONGs (n=3); Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (n=1); Empresa de assistência técnica e extensão rural (EMATER) (n=1); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) (n=1) e empresas privadas por meio da Lei da Solidariedade (n=1).

Mesmo considerando alguns casos que foram identificados a participação da administração pública, a intersectorialidade apresentada na amostra fica muito aquém do que o estabelecido pelas diretrizes de SAN e pelo próprio MDS, sendo notável, ainda, um cenário que sugere um possível aumento da privatização do equipamento e, concomitantemente, a baixa adesão ao PAA pela administração terceirizada, inferindo-se, a partir disso, que há uma orientação desfavorável do setor à implementação de outros aspectos caros à SAN.

No que se refere ao papel das entidades públicas, para além da vontade política e da boa gestão dos aparelhos, que impulsionam a adesão aos programas institucionais, muitas gestões apresentam dificuldade em conseguir incorporar a modalidade da chamada pública. Segundo Soares et al. (2018), a efetivação da aquisição de alimentos da Agricultura Familiar depende, em boa medida, de apoio técnico e assistência aos municípios e instituições para o planejamento e operacionalização desse processo, que colaborem também à instrumentalização dos atores envolvidos, a longo prazo.

Como coloca Oliveira (2018), "a intersectorialidade em SAN se consagra como forte estratégia para contemplar ações referentes à produção, comercialização, abastecimento, acesso e consumo dos alimentos". É possível que exista um problema primário na desarticulação do programa com o planejamento de SAN local, o que pode, em parte, explicar a subutilização do

equipamento e a conseqüente dissonância da operacionalização das unidades com as diretrizes da PNSAN.

Como já colocado, processos avaliativos são importantes para que medidas de melhoria sejam aplicadas às políticas públicas, sejam elas relacionadas à eficiência dos gastos públicos, à melhoria da qualidade do serviço prestado e à avaliação da efetividade da política e seus resultados (OLIVEIRA, 2018).

Na ausência de instrumentos metodológicos atualizados que possibilitem o acompanhamento e avaliação do desempenho dos EPSAN, em especial do Restaurantes Populares, em um estudo publicado por Oliveira (2018), a autora propôs um modelo de avaliação para os Restaurantes Populares, construído com base nas normativas que regem a PNSAN. A matriz é composta pelas dimensões político-organizacional e técnico-operacional, pelas subdimensões administração, público frequentador, técnico-operacional, alimentação adequada, educação alimentar e nutricional, assistência ampliada ao público frequentador e ações intersetoriais, por 24 indicadores e 29 medidas.

A ferramenta foi aplicada com gestores e nutricionistas dos RP dos 3 estados da Região Sul, onde 30 unidades obtiveram suas respostas validadas. Entre os 24 indicadores avaliados, destacam-se alguns que alcançaram a avaliação “bom” em mais de 70% dos RP— Recurso Financeiros (100%), Avaliação e Monitoramento (87%), Localização (97%), Estrutura física (90%)— aqueles apontados como “ruim”— Manutenção (100%), Satisfação dos usuários com a alimentação oferecida (73%) e Atividades de socialização (90%).

Para Oliveira (2018), o processo de melhoria na execução das ações, a partir de um diagnóstico adequado e eficaz, resulta, ao final, na potencialização do alcance do DHAA, da SAN e do fortalecimento da cidadania para os seus frequentadores.

Essa desarticulação sistêmica observada nos últimos anos, atinge diversas instâncias, estruturas informacionais, instituições e sociedade, como foi visto com a dissolução de conselhos, com o extravio do SISAN, com a estagnação do avanço da PNSAN no país e a com instabilidade das plataformas de dados, dos sistemas de avaliação e monitoramento. Além disso, desde a última publicação da CGU, em 2014, e dos dados publicados pelo MapaSAN, em 2019, não foram identificadas publicações de outras pesquisas nacionais, estudos ou relatórios, disponíveis ao acesso público.

Essas são consideradas barreiras graves e antidemocráticas, uma vez que os conselhos têm a prerrogativa de fiscalizar a operacionalização dos programas, além da ausência de outros subsídios gerados por pesquisas oficiais, paralisadas desde 2014, e de transparência nos processos administrativos e técnicos (PADRÃO; AGUIAR, 2018).

No relatório publicado pela CGU (2014), sobre os EPSAN, quanto ao Controle Social, em cerca de 94% dos 104 municípios visitados havia um Conselho de Segurança Alimentar ou de Assistência Social devidamente formalizado, porém, apenas 47% (n=61) dos Restaurantes e Cozinhas Populares tinham sido acompanhados por alguma representação de controle social em algum momento. Isso significa, na prática, uma participação insatisfatória dos Conselhos, mas também a possibilidade de uma falha na interlocução entre as esferas administrativas do governo e a sociedade no civil, por exemplo através da adesão ao SISAN pelos municípios. Entre 2013 e 2022, segundo os dados disponibilizados pelo Ministério do Esporte, dos 5.568 municípios do país, apenas 9,24% (n= 515 municípios) aderiram ao SISAN (BRASIL, 2023).

Além disso, outras características parecem interferir no exercício de controle realizado pelos conselhos e representações sociais, uma delas, colocada por Padrão e Aguiar (2018), é a relação conflituosa que pode ocorrer entre empresas privadas e interesse social, com a imposição de empecilhos ou outras formas de constrangimento à realização do controle, uma vez que até mesmo no âmbito público processos avaliativos não são hábitos políticos maduros e amplamente consensuais.

Por fim, como analisam Grisa e Porto (2023), nos últimos anos governados por um paradigma político avesso à proteção social, as instâncias de participação da sociedade no controle e acompanhamento das políticas alimentares foram ainda mais enfraquecidas, sendo dissolvidas ou extintas, o que só faz aumentar o abismo político entre a população e o estado.

6.2 GESTÃO E MANUTENÇÃO A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS REGIONAIS

A partir da discussão trazida no cenário político internacional, com as conferências da FAO em 1983 e 1996, e com a CMA de 1994, quando foram propostos e definidos os conceitos de SAN pelas representações mundiais, a defesa e a exigência de governos comprometidos com o direito a uma alimentação adequada e saudável alçaram discussões mais vigorosas na sociedade. Especialmente no caso do Brasil, esse campo era tensionado, de um lado, por instituições, atores políticos chave e movimentos sociais preocupados com as políticas sociais e, de outro, por um governo alinhado aos ideais do neoliberalismo (PELIANO; BELIK; 2010).

É nesse contexto de organização da mesa do debate da questão alimentar que os governos subnacionais começaram a adotar um modelo de distribuição de refeições à população mais vulnerável, similar aos restaurantes implementados pelo Estado entre 1939 e 1967 (PADRÃO; AGUIAR, 2018). Como aponta Dutra (2007), os equipamentos ressurgem “num

outro momento da vida nacional, quando imperava o desemprego urbano, a precariedade do trabalho e o crescimento das ocupações informais” em face às mazelas encaradas nesse período.

A partir da ideia de um modelo de restaurantes de caráter popular – estendido à população pobre, em vulnerabilidade socioeconômica –, marcadamente influenciado pela gestão positiva de BH, que a reprodução da experiência do programa multiplicou-se em algumas capitais brasileiras. Para Carvalho et al. (2007), apesar da difusão da ideia, a implementação ocorreu de forma distinta, permanecendo em comum a acessibilidade às refeições que custavam, em média, R\$1,00.

Seguindo a análise das diferentes formas de gestão do programa no território brasileiro, a seguir são colocados os resultados da pesquisa documental (retrospectiva histórica, marcos regulatórios, etc), realizada com a retomada dos primeiros Restaurantes Populares implementados no país, já mencionados anteriormente. Também, é importante destacar que, dada a heterogeneidade dos casos, as experiências apresentam-se em diferentes níveis, estaduais e municipais, ainda podendo ser identificado o trânsito delas em ambas as instâncias, ora por transferência de responsabilidade, ora por gestão compartilhada.

No Quadro 1 foram sintetizadas as principais informações extraídas das experiências descritas: localidade (Município ou Estado); gestão (Direta, Semidireta/mista ou Indireta); continuidade desde a instalação do programa (Contínuo ou Descontínuo); manutenção (Ampliação, desmonte ou Pulverização da rede); e característica específica em cada caso.

Quadro 1 – Síntese da análise das diferentes experiências regionais na implementação do Programa Restaurantes Populares

	Município ou Estado	Gestão	Continuidade	Manutenção	Característica
Belo Horizonte (MG)	Município	Direta	Contínuo	Ampliação da rede	Gestão eficiente e modelo inovador
São Paulo	Estado	Indireta	Contínuo	Ampliação da rede	Modelo inovador

continua

conclusão

	Município ou Estado	Gestão	Continuidade	Manutenção	Característica
Rio Grande do Norte	Estado	Indireta	Contínuo	Ampliação da rede	Modelo inovador
Teresina (PI)	Município e Estado	Direta	Contínuo	Ampliação da rede	Gestão eficiente e modelo inovador
Rio de Janeiro	Estado	Indireta	Descontínuo	Desmonte da rede	Transferência da gestão e encolhimento do programa
Porto Alegre (RS)	Município	Indireta	Descontínuo	Pulverização da rede	Transferência da gestão e programa vulnerável
Fortaleza (CE)	Município	Sem informação	Descontínuo	Desmonte da rede	Programa vulnerável

6.2.1 Rio de Janeiro

A capital do Rio de Janeiro foi o berço da primeira experiência dos Restaurantes Populares do Brasil, em 1939. Enquanto um programa do Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio, o equipamento foi integrado pelo SAPS, sob a direção de Josué de Castro, e ampliado a outras cidades do Brasil (PADRÃO; AGUIAR, 2018). O planejamento dos cardápios seguia a ideia de oferecer uma alimentação baseada em preceitos científicos e nutricionais, principalmente a partir da preocupação com um déficit de nutrientes que poderia afetar negativamente o desempenho dos trabalhadores, além disso eram realizadas outras ações de EAN que, na época, sustentavam a ideia de que a desinformação era uma das causas principais das carências e problemas nutricionais. (COSTA, 2016; PADRÃO; AGUIAR, 2018).

Em 1950, a cidade do Rio de Janeiro possuía 11 unidades em funcionamento, que foram descontinuadas durante a Ditadura Militar, assim como todo o corpo do programa (PADRÃO; AGUIAR, 2018). Se na década de 1940, o Restaurante da Praça Bandeira atendia até 5.000 trabalhadores, já nos anos 2000, a primeira unidade reinaugurada na cidade do Rio de Janeiro, na Central do Brasil, pretendia atingir 3.000 pessoas por dia.

Em 2003, as diretrizes de implementação dos RP na capital foram dispostas pela Lei Nº 3514, sendo atribuídas à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social a coordenação, implantação e o funcionamento da rede de restaurantes, e ao Conselho Municipal de Assistência Social outras atribuições não especificadas. Outras observações sobre o texto desse dispositivo é o fato de já ser mencionado o termo “insegurança alimentar”, no contexto utilizado para determinar a situação do público alvo; também, é colocado a obrigatoriedade de cada UAN contar com um responsável técnico credenciado à Secretaria de Estado de Saúde.

No Rio de Janeiro, uma das características adotadas foi a universalização do programa, sem critério para o atendimento dos beneficiários. Embora seja consenso e princípio que o programa deva ter acesso universal, a incapacidade estrutural dos restaurantes atenderem todos os indivíduos que buscavam o serviço não conseguia garantir, minimamente, que a população em vulnerabilidade alimentar estivesse acessando o programa (PADRÃO; AGUIAR, 2018). Outra característica presente no estado do Rio, apontada por Padrão e Aguiar (2018), era a ausência do cumprimento da Compra Institucional do PAA, pelo menos até 2016, o que, na época, poderia ser explicado pela opção do estado terceirizar a execução do programa.

Em 2016, já com 16 unidades em funcionamento no estado, a média diária era de 2.300 refeições servidas em cada restaurante. Contudo, no mesmo ano, praticamente todas as unidades foram fechadas diante da crise fiscal e econômica que se encontrava o estado do Rio, por falta de pagamento às empresas responsáveis pela execução do programa, que culminou em uma dívida de R\$1,7 milhão (PADRÃO; AGUIAR, 2018; G1, 2019).

No sistema de gestão compartilhada entre o estado e o município, segundo a Câmara Municipal do Rio (2021), “O Estado cedeu os imóveis e os equipamentos e a Prefeitura assumiu a responsabilidade sobre os custos de contratação, manutenção e conservação dos serviços.”—, das oito unidades existentes na capital, três delas foram municipalizadas, entre 2016 e 2017, para se manterem em funcionamento, atendendo minimamente a população (DIÁRIO DO RIO, 2022; RIO PREFEITURA, 2023).

Em 2021, em um debate público promovido pela Frente Parlamentar contra a fome e a Miséria, para discutir a reabertura das outras unidades fechadas e abandonadas na capital, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SEDSODH) afirmou que

a meta firmada no Pacto RJ era de alcançar 26 unidades no estado, além de abrir e reabrir 10 unidades na capital, até 2022.

Atualmente, no estado outras três cidades reabriram as unidades, em parceria com o estado. Já na capital, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Trabalho e Renda (SMTE) e serviço terceirizado, três unidades seguem em funcionamento e têm como público alvo trabalhadores e pessoas em situação de vulnerabilidade social, sendo oferecido café da manhã e almoço (G1; RIO PREFEITURA; 2022). Até onde foram publicadas atualizações oficiais, o Pacto RJ não foi cumprido e, ao menos na cidade do Rio, quase 12 mil refeições deixam de ser oferecidas diariamente, desde 2016.

6.2.2 Belo Horizonte (Minas Gerais)

Apesar do Rio de Janeiro ter sido o berço da primeira experiência do programa na história do Brasil, foi em BH que as primeiras iniciativas de implementação de Restaurantes Populares acenderam novamente, ainda na década de 1990. Remontando a história de Minas Gerais, há registros de que, desde 1917, iniciativas como as dos Restaurantes Populares já eram encontradas na capital BH, mas foi a partir de 1953 que o programa surgiu como demanda oficial do município, segundo Souza (2020).

Como o que ocorreu no restante do país, os Restaurantes Populares, extintos durante a ditadura militar, só voltaram a aparecer na década de 1990. Em BH, o processo de retomada não foi imediato: a primeira tentativa de abrir uma nova unidade se deu com a gerência de agentes privados (1988-1990), que não alcançaram resultados promissores, depois experimentou-se um modelo híbrido, com a entrada da gerência da Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento de Belo Horizonte (SMAAB-BH), e, por último, o Restaurante Popular da capital foi reinaugurado integralmente pela administração pública, em 1994 (CARVALHO et al., 2007).

Na década de 1990, BH tinha como prefeito Patrus Ananias², forte apoiador da ideia do programa, que passou a ser incluído como parte de um planejamento mais amplo da Secretaria do Abastecimento Regina Nabuco. Nesse contexto, os restaurantes compunham um dos 18 programas ligados às políticas dos eixos regulatórios, compensatórios e de práticas urbanas de valorização dos alimentos da política municipal, inseridos nas estratégias de

² Importa destacar aqui que, mais tarde, Patrus Ananias foi nomeado como o primeiro ministro do MDS, à frente de diversas políticas sociais, entre elas os Restaurantes Populares (BRASIL, 2023).

produção, comercialização e consumo dos alimentos, orientadas pela SAN (CARVALHO et al., 2007; SOUZA, 2020).

Em Belo Horizonte, pioneiro na retomada dos RP no Brasil, destacam-se alguns marcos legais e fundamentais para a reconstrução da história do programa na capital. Através da publicação da Lei Nº 3663 de 28 de novembro de 1983, o município de BH autoriza a criação de um Restaurante Popular, denominado na época “bandejão”, sobre a premissa de que “O preço a ser cobrado deverá ser o "preço de custo", indiscriminadamente, para trabalhadores de qualquer categoria profissional, estudantes e desempregados” (BH, 1983). Desde 1994 a administração do programa é municipalizada, o que vigora em lei desde 1998, quando o poder público de BH estabeleceu pela lei Nº 7612 que “Os restaurantes populares criados pelo Executivo serão gerenciados e administrados direta e exclusivamente por esse Poder, valendo-se dos meios necessários para sua administração.”, compondo o perfil pioneiro da capital em políticas alimentares municipais.

Além disso, os RP também compuseram o corpo da política municipal de atendimento à população de rua, como um dos instrumentos de SAN, construída e publicada em lei a partir da criação do Fórum População de Rua de BH no ano 2000 e que, recentemente, foi atualizada. Em sequência, em 2003, no âmbito da participação social, foi instituído por meio do decreto Nº 11.341 o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte (COMUSAN-BH), entre as atribuições do conselho estão o desenvolvimento, avaliação e monitoramento dos Restaurantes Populares.

Outro marco legal de destaque foi a criação da função pública de Controlador de Tesouraria dos Restaurante Populares, pela Lei Nº 10.824 de 2015, subordinada ao Gerente de Coordenação dos Programas de Alimentação Popular da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional, o que significa, na prática, a atuação no “planejamento, acompanhamento, coordenação e execução das atividades financeiras das unidades dos restaurantes populares, zelando pela qualidade e correção dos respectivos atos;”, entre outras ações técnico-operacionais, como recomendado no Manual Programa Restaurantes Populares (BRASIL, 2004).

Em 2017, por decreto municipal, foi instituída a Política Municipal Intersetorial para Atendimento à População em Situação de Rua (PPSR), uma versão atualizada do instrumento, com provisão mais específica e robusta sobre os compromissos institucionais na área de segurança alimentar e nutricional, em que são previstas a promoção, efetivação e garantia do direito à SAN, por meio, por exemplo, de restaurantes e refeitórios populares, com projeção de

funcionamento durante todos os dias da semana e preferencialmente em áreas com maior demanda.

Em 2018, o programa Restaurantes Populares de BH foi premiado no encontro anual das cidades signatárias do Pacto de Milão, um protocolo internacional que aborda questões relacionadas ao desenvolvimento urbano, na categoria Equidade Social e Econômica, pela oferta de refeições gratuitas e de qualidade à população em situação de rua (PBH, 2018). Um reconhecimento importante do pioneirismo da experiência dos Restaurantes Populares na capital e, também, da gestão positiva da administração pública, e um conjunto de outros atores, que conseguiram, ao longo de anos, consolidar os princípios da SAN na política local (BRASIL, 2005; OLIVEIRA, 2018).

Em BH, atualmente a administração é exclusivamente pública, sob a coordenação da Subsecretaria Municipal de Segurança Alimentar, no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC) e da Diretoria de Unidade de Alimentação Popular (DUAP).

São cinco unidades de Restaurantes Populares em funcionamento, sendo centralizadas em uma unidade a produção de 10 mil refeições, que são transportadas para os outros locais, sob a supervisão de uma nutricionista (PBH, 2023a). Ainda segundo a prefeitura, compõe a equipe técnica, contratada para atender o programa, auxiliares de cozinha, auxiliares de atendimento, servente de limpeza, carregadores, operadores de caixa e tesoureiro. Também são de responsabilidade do município a compra dos gêneros, que inclui a compra da agricultura familiar, e manutenção da infraestrutura das unidades. Apesar do caráter universal, existe uma focalização em segmentos vulneráveis, sendo que beneficiários do PBF pagam 50% do valor da refeição e para pessoas em situação de rua, mediante registro no CadÚnico, o acesso ao programa é gratuito (PBH, 2023b).

Uma das inovações atuais no município é a introdução da oferta de opções vegetarianas no cardápio, uma parceria do município com duas ONGs. O projeto apresentou etapas prévias de treinamento teórico e prático sobre o tema para os colaboradores, cozinheiros e chefs de cozinha que atuam na produção das refeições (PBH, 2022). Ainda em 2022, em comemoração ao projeto de capacitação de funcionários e promoção da alimentação saudável, foi realizado IV Festival Gastronômico entre as unidades, uma ideia promovida pelas coordenações dos restaurantes. Na edição foram preparados pratos à base de vegetais, tendo como jurada convidada a ativista, chefe e apresentadora Bela Gil (ESTADO DE MINAS GERAIS, 2022).

6.2.3 São Paulo

No estado de São Paulo, desde 1992, os Restaurantes Populares também já se apresentavam enquanto ideia embrionária, através do papel fundamental desempenhado pela Associação Apoio, uma iniciativa de movimentos populares de luta pela moradia, diante do contexto de aumento do desemprego no estado e da crise socioeconômica vivenciada no governo Collor. Entre as manifestações nas ruas, reivindicações populares, a Apoio também estabeleceu interlocução com outros movimentos políticos e sociais, um desses momentos ocorreu quando representantes da associação puderam conhecer as experiências de políticas municipais em BH e Curitiba (OLIVEIRA, 2020).

Uma das propostas oriundas dessa conexão foi a iniciativa dos Restaurantes Populares observada em BH, incorporada pelo governo e nomeada de “Bom Prato”, no final dos anos 2000 (OLIVEIRA, 2020; SÃO PAULO, 2022). Em uma ação conjunta entre várias secretarias e governo estadual, os restaurantes foram rapidamente implementados no estado e, posteriormente, readequados e estruturados com o apoio do governo federal, na coordenação da SESAN.

Em São Paulo, o modelo adotado foi o da gestão terceirizada do serviço, sob a responsabilidade administrativa do estado— através da Secretaria da Agricultura até 2012 e agora sob a coordenação da Secretaria do Desenvolvimento Social —, o equipamento é executado e gerenciado por Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e, em alguns casos, por empresas privadas, porém o permanece continuamente ao longo de 23 anos, desde os anos 2000 em funcionamento (OLIVEIRA, 2020; SÃO PAULO, 2021).

Em relação à estrutura administrativa do programa, o estado de SP possui edital de Chamada Pública própria, para a contratação de parceiros e um Manual de Boas Práticas para execução do programa, elaborado especificamente para o estado e disponibilizado no edital de contratação. Chama atenção, positivamente, a coesão do edital e a inclusão do manual no documento, uma vez que ambos validam e impõe aos candidatos as diretrizes e o regimento operacional da política e as responsabilidades bem definidas entre as partes envolvidas na execução do programa (SÃO PAULO, 2016).

Além das 73 unidades fixas dos Restaurantes Populares distribuídos na capital, região metropolitana e litoral — com oferta de café da manhã, almoço e jantar —, a partir de 2022 o programa passou a contar também com 27 unidades do programa Bom Prato Móvel. A inovação foi estruturada para realizar a distribuição de almoços, em embalagens descartáveis, em locais estratégicos da cidade, mudando a cada três meses para outros lugares, de acordo com os

critérios técnicos e responsáveis pela gestão (SÃO PAULO, 2022). Ainda assim, oriundas da experiência na pandemia, muitos beneficiários alegaram que as unidades móveis, que substituíram as unidades fechadas, restringiram a oferta de refeições para apenas almoço, o que se traduz em uma redução de até 83% da quantidade das refeições oferecidas anteriormente (OLIVEIRA, 2022).

Em São Paulo, a inclusão dos Restaurantes Populares na legislação do município é identificada logo em 2002, no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município, como uma ação estratégica de abastecimento alimentar; em 2004, na criação do Programa de Agricultura Urbana e Periurbana, como beneficiário da aquisição dos gêneros pela administração pública; e por fim, em 2023, com Decreto Nº 62.149 que cria o Programa Reencontro e regulamenta a Política Municipal para a População em Situação de Rua, como estratégia de segurança alimentar e nutricional da política.

6.2.4 Rio Grande do Norte

No estado do RN, o programa RP foi criado ainda antes, em 2002 (SETHAS, 2023), como parte do Programa Estadual de Segurança e Suplementação Alimentar, implementado pela administração pública através do sistema de parceria com setor privado e entidades civis, até hoje (DUTRA, 2007; SOARES et al., 2010).

Ao longo da existência do programa no estado, a administração pública ampliou os Restaurantes Populares tanto em número de unidades, como em abrangência de refeições oferecidas. Em 2018, foram lançadas as ramificações Café Cidadão (café da manhã) e Sopa Cidadã (ceia). Ao todo, as três modalidades de refeições estão distribuídas em 56 unidades localizadas em 34 municípios, em todas há, pelo menos, a oferta de almoço— que resulta em um total de 30 mil refeições diárias servidas.

Em relação à manutenção das compras da agricultura familiar, em concomitância com o Decreto Nº 8.473 nacional de 2015, que institui a obrigatoriedade da Compra Institucional do PAA pela administração pública, o estado do RN publicou a Lei Nº 10.833, de 2021, obrigando os fornecedores

a incluir na composição do cardápio produtos oriundos da agricultura familiar, sendo estes produtos objeto de chamada pública paralela de forma a proporcionar participação isonômica dos produtores na Compra Indireta, priorizando a produção realizada por mulheres, jovens, comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e agricultores familiares (RIO GRANDE DO NORTE, 2021).

Assim passaram a ser instituídas pelo estado a obrigatoriedade do uso de, pelo menos, 30% do recurso público para a compra da agricultura familiar e da economia solidária e, no mínimo, 10% para a compra da pesca artesanal, quando adquiridos esse tipo de gênero. Importante retomar que essa lei alterou o texto do Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES) do RN, lançado em 2019, tornando ainda mais robusto o planejamento das estratégias alimentares no estado.

No caso do RN, assim como em São Paulo, embora a gestão terceirizada optada pelos estados apresente diversas problemáticas, não impactaram, ao menos de maneira grave, na continuidade do programa, como foi visto no Rio de Janeiro.

No estudo realizado por Silva (2008), que descreveu o arranjo organizacional do programa no RN, mostrou que o modelo adotado consistia em uma parceria da administração estadual com a SETHAS, uma ONG e uma empresa terceirizada. Segundo a própria SETHAS, essa divisão de responsabilidades definia que cabia à administração pública o apoio técnico, administrativo, operacional e financeiro do programa, com objetivo de garantir a qualidade da operação em todas as suas camadas, da produção à satisfação dos usuários; à Organização Não-Governamental (ONG) conveniada eram responsabilidades à fiscalização dos processos de trabalho e execução financeira dos recursos públicos; e quanto à empresa terceirizada cabiam a execução de todas as etapas do programa. Em contrapartida, ambas as partes, ONG e terceirizada, responderam às mesmas questões relacionadas às suas funções de forma dissonante, em alguns aspectos.

Entre as respostas, identificou-se uma divergência no entendimento sobre as competências que cabiam a cada parte. Por exemplo, para a SETHAS, a ONG conveniada deveria garantir a correta utilização do recurso público, estimulando à compra local de gêneros da agricultura familiar, e fiscalizando o cumprimento dessa recomendação. Mas, segundo a coordenadora da ONG, embora fizessem a recomendação à terceirizada, não realizavam nenhum tipo de fiscalização ou exigência (SILVA, 2008). Percebe-se tanto uma dissonância entre as partes envolvidas na execução do programa, como uma negligência no cumprimento da SAN, premissa básica do programa.

No caso do RN, embora sejam levantados alguns pontos positivos nessa relação de parceria — ONG e empresa terceirizada assumiram funções que a administração pública não teria capacidade de cumprir —, a justificativa das alternativas do estado se torna paradoxal, uma vez que a parte conveniada e a terceirizada apresentaram falhas em critérios fundamentais na execução de suas funções, e que o poder público apresentou-se incapacitado de desempenhar sua responsabilidade corretamente nessa tríade — monitorar e avaliar o monitoramento os

equipamentos para a garantir o bom funcionamento do programa e a qualidade do serviço contratado.

6.2.5 Fortaleza (Ceará)

Em Fortaleza, também com o apoio da Coca-cola, até 2004 duas unidades de RP haviam sido instaladas, porém, no mesmo período, uma delas, localizada em uma área estratégica do centro urbano, foi fechada e a capital permanece até hoje com apenas 1 restaurante em funcionamento (DUTRA, 2007; PREFEITURA DE FORTALEZA, 2023). Segundo Dutra (2007), a inação da sociedade civil perante o fechamento do restaurante em Fortaleza, revelou uma preocupação e reflexão profunda quanto ao alcance dos segmentos sociais, ambientes intelectuais e institucionais e de organizações engajadas quanto às questões da SAN.

Ainda que incipiente à nível municipal, em Fortaleza, já havia desde a década de 1990, uma mobilização nacional que trazia à tona a discussão do DHAA, com o movimento nacional da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, com a criação do CONSEA, inclusive estadual no Ceará, e com as conferências de SAN. Porém, como destaca Dutra (2007), os usuários e a população com face à pobreza seguiam afastadas e excluídas da linguagem política, dos espaços de discussão e do significado dos direitos reservados a elas. Como conclui a autora sobre a importância da participação social na construção e consolidação das políticas, especialmente aqui se tratando dos restaurantes populares:

Entender como os sujeitos que freqüentam o restaurante percebem o direito à alimentação como fundante ao exercício da cidadania abre uma brecha para reflexões sobre o trabalho que ali se realiza, revelando a exigência de uma nova postura, um novo modo do fazer público que facilite as trocas, as aprendizagens, a organização, que instigue a desacomodação e a participação, que contribua para o apoderamento, desconstruindo o profundo fosso entre a realidade vivenciada e o arcabouço legal no campo dos direitos. (DUTRA, 2007, p.117)

6.2.6 Teresina (Piauí)

Em Teresina, a primeira iniciativa de RP constituiu-se pela oferta cerca de 700 sopas almoço/janta, até 2004, quando o programa foi incorporado à rede de Restaurantes Populares do Programa Fome Zero, em um Convênio firmado entre o MDS e o Estado do Piauí, através da Coordenadoria Estadual de Segurança Alimentar e Erradicação da Fome. Com apoio técnico e financeiro do MDS, o antigo restaurante foi reformado e reequipado para servir até 2000 refeições diárias, sendo reinaugurado em 2006 (SOARES et al., 2010).

Atualmente, Teresina conta com um RP municipal, inaugurado em 2009, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI), e que mantém suas atividades ininterruptas desde 2014, e três RP do Estado, coordenados pela Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos (Sasc) – o RP “O Betinho”, a Cozinha Comunitária da UESPI e a RP “Betinho” – Grande Dirceu, esse último reativado para assistir à população em meio à Pandemia da COVID-19, ainda no segundo semestre de 2020 (SASC, 2020a; 2020b; PREFEITURA DE TERESINA, 2022).

Segundo a SEMCASPI, em 2022 “os dados apontam que, de janeiro a outubro deste ano, foram ofertadas 235.774 refeições. Já de janeiro a outubro do ano passado, foram contabilizadas 78.319 refeições.” Só no RP municipal, revelando em números a situação de aumento da insegurança alimentar, precarização da qualidade de vida, em meio a uma crise inflacionária e de altos níveis de desemprego, indicadores atravessados, ainda, por um cenário político desfavorável às políticas de proteção social nos últimos anos (ARAÚJO; CALAZANS, 2020).

6.2.7 Porto Alegre (Rio Grande do Sul)

Além das iniciativas municipalizadas e do estado, também a iniciativa privada passou a apropriar-se do programa. Criado em 2003, o projeto “Restaurante Comunitário Prato Popular” foi uma iniciativa ambiciosa promovida pela Coca-Cola Brasil, que contou com o apoio dos governos subnacionais e do programa Fome Zero à nível federal, de Organizações Não Governamentais (ONGs) e do setor empresarial. A ideia base do projeto da Coca-Cola era oferecer até 300 refeições diárias à R\$1,00, em unidades instaladas em cidades em que a fábrica da Vonpar operasse.

A primeira experiência aconteceu em Porto Alegre, junto com a criação do projeto, seguida de outras instalações nos anos seguintes, em Manaus, Cuiabá, Maracanaú (Grande Fortaleza), Fortaleza, Campo Grande, João Pessoa, Florianópolis, Feira de Santana, Recife e Cariacica (Grande Vitória), Belo Horizonte, e outras (EBC, 2003; GIFE, 2006; DANA). Em 2004, com a cerimônia oficial de inauguração da do segundo Restaurante Popular de BH, esse realizado pela Coca-Cola, a relação entre o governo federal e a empresa apresentou-se mais estreita, como segue o discurso do Presidente Lula:

Quero agradecer à direção da Coca-Cola, através do senhor Brian Smith, presidente da empresa. Nós tivemos um primeiro encontro em Brasília – me parece que em agosto do ano passado – quando eles foram me comunicar sobre o restaurante que

tinham inaugurado em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. E naquele momento eles assumiram um compromisso comigo que, em todas as cidades onde a Coca-Cola tivesse uma fábrica, eles estariam dispostos a montar um restaurante popular [...] (BRASIL, 2004b)

Seguindo a tendência do estado do Rio de Janeiro, a capital Porto Alegre sofreu severamente com a descontinuidade do programa ao longo dos anos. Recapitulando o início do programa no município, desde a sua criação o programa em POA funciona no sistema de parceria do estado com Organizações Sociais Civis (OSCs), ou ONGs, e empresas do setor privado. As organizações geralmente assumem a gestão do programa ou parte dela, como administração financeira ou pessoal e distribuição das refeições, enquanto as empresas terceirizadas desempenham a execução geral do programa ou apenas a produção de refeições.

Em 2010, a parceria com a Vonpar foi interrompida e estabelecido novo convênio entre a Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social do Estado e uma ONG religiosa. Sem resolver as questões estruturais, que moveram antiga unidade para outro local, devido às inadequações do antigo endereço (uma fábrica desativada da Vonpar), o Restaurante Popular foi interditado e fechado por não possuir alvará sanitário e Plano de Prevenção Contra Incêndio (PPCI), em 2013 (GRUDZINSKI, KAROLCZAK e OLIVEIRA, 2015).

Até então, enquanto o estado do RS era responsável operacional do programa, a prefeitura assumia outras funções, como apoiadora, uma delas era providência estrutural do equipamento. Com o fechamento da única unidade em funcionamento, um impasse entre estado e município instaurou-se durante quase dois anos (GZH, 2014), embora a cidade deva assumir sua própria política alimentar, a negociação foi travada entre o Governo do estado e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos em torno de quem seria a responsabilidades dos Restaurantes. O convênio proposto, e posteriormente aprovado, transferiu a responsabilidade completa do programa para o município e investimento financeiro anual por ambas as partes (GRUDZINSKI, KAROLCZAK e OLIVEIRA, 2015).

Em 2015, diante de manifestações dos beneficiários, apoiados pelo Movimento Nacional da População de Rua e por vereadores do Partido dos Trabalhadores (PT), sob pressão, a Secretaria Estadual Trabalho e do Desenvolvimento Social providenciou a abertura de uma unidade localizada no Albergue Municipal para a oferta de almoço de forma provisória. Já no mesmo ano, com a transferência para o município oficializada, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social inaugurou uma nova unidade com capacidade de oferecer até 600 refeições diárias (GRUDZINSKI, KAROLCZAK e OLIVEIRA, 2015; GZH, 2019). Já em

2017, com o fim do convênio com o estado, a responsabilidade financeira do programa passou exclusivamente para o município (PMPA, 2019)

Em mais um episódio de uma série de inconstâncias do programa na capital do RS, novamente, por término de contrato, a unidade ficou mais da metade do ano de 2019 com as portas fechadas, sendo transferida provisoriamente, outra vez, para uma região afastada do centro da cidade e reinaugurada sob um novo nome, Prato Alegre (GZH, 2019). Na época, uma única unidade em funcionamento tinha capacidade para atender até 600 pessoas por dia. Em 2023, com 5 unidades, são oferecidos 400 almoços no centro da cidade e 100 almoços em cada uma das outras 4 unidades, já aos finais de semana apenas o restaurante do centro funciona, ofertando 200 refeições diárias (PMPA, 2023), e em outros tempos, também eram oferecidos café da manhã e jantar (GZH, 2019). Esse aumento aparente do acesso ao programa é característico de uma “Pulverização” da rede (Quadro 1), uma vez que a extensão das unidades não resultou em um aumento expressivo dos beneficiários atendidos.

Outra atualização sobre a operacionalização do programa, gerenciado por uma ONG, é a implementação recente do CadÚnico pela assistência social que trabalha no local, um requisito obrigatório para acessar o serviço de forma gratuita, a intenção é identificar os indivíduos e famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, mesmo assim, essa medida de mapeamento de insegurança alimentar não gera dados suficientes para o devido controle e vigilância no município (JORNAL EXTRA CLASSE, 2023).

Em termos de legislação e planejamento do programa no município, foram identificadas na pesquisa documental que, em 2002, Porto Alegre autorizou a implementação dos restaurantes populares no município sob a premissa de que o equipamento “destina-se basicamente ao atendimento da população carente do Município” e pelo entendimento de que as unidades deveriam ser localizadas em zonas estratégicas e centrais da cidade.

Apenas 20 anos depois, uma nova normativa volta a mencionar os Restaurantes Populares. O Decreto Nº 21.459 de 2022, que estabeleceu o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), determinou que a Unidade de Segurança Alimentar (USA), subordinada à secretaria, deveria “acompanhar o atendimento dos Restaurantes populares, realizando monitoramento e orientação quanto ao cardápio, rotinas, compras e prestação de contas” e apoiar as organizações parceiras dos Restaurantes Populares na realização de atividades educativas, de prevenção e comemorativas com os usuários das unidades (PORTO ALEGRE, 2022).

6.3 SITUAÇÃO ATUAL DO PROGRAMA

Após uma sequência de avanços na construção de um paradigma de SAN, entre os anos 2004, 2009 e 2013, marcados pela redução da insegurança alimentar, a volta do país ao Mapa da Fome da ONU, em 2016, anunciou o início da tragédia social brasileira observada nos anos subsequentes (Rede PENSSAN, 2021; DELGADO; ZIMMERMANN, 2022; GRISA; PORTO, 2023). A previsibilidade dessa tragédia se dava não só pelos dados do Mapa da Fome, mas pelas ações de desmantelamento das políticas alimentares e sociais, colocadas em prática a partir de uma ruptura política importante, no Brasil (NIEDERLE et al., 2022). Segundo Grisa e Porto (2023), essa virada paradigmática na política brasileira, desde o final do primeiro mandato da Presidente Dilma, que seguiu até seu impeachment, e com os governos subsequentes de Michel Temer e Jair Bolsonaro, foi marcada pela ocupação do neoliberalismo, neoliberalismo conservador ou populismo de extrema.

Entre os vários instrumentos de manipulação para o desmantelamentos das políticas públicas— extinção, sobreposição legal, inativação, reformulação e ação simbólica—, estão a emenda constitucional n.95, um novo regime fiscal conhecido como Teto dos Gastos Públicos, que congelou as despesas e os investimentos federais nas áreas da saúde e educação, durante 20 anos; a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), que afetou diretamente as ações de SAN; a inativação do andamento de um novo Plano de SAN (2020-2013) e o esvaziamento Caisan, que levou a uma redução significativa dos recursos investidos no programas e políticas coordenadas por essas institucionalidades (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022; NIEDERLE et al., 2022).

Na experiência dos Restaurantes Populares, a partir da heterogeneidade de modelos e da continuidade a nível local do programa – municípios com programas ininterruptos desde sua criação, outros com ações descontínuas e, em alguns casos mais graves, administrações negligentes— infere-se que o processo de consolidação e manutenção do programa está fortemente atrelado à participação social, através dos conselhos e movimentos sociais representativos, no diálogo com os beneficiários, por exemplo, sobre os direitos que possuem, e no monitoramento do programa, ao engajamento dos usuários, e, também, ao interesse institucional, seja pela via do ativismo institucional ou do planejamento longitudinal da política local. Nesse sentido, o desmonte dessas instâncias compromete de maneira importante a interlocução entre as gestões locais, principalmente a nível municipal, a esfera federal e os conselhos — tais como o Caisan e o Consea, fundamentais na coordenação e apoio ao SISAN nas três esferas do poder.

Durante o Governo Jair Bolsonaro, a situação das políticas alimentares agravou-se, uma vez que os investimentos em SAN eram encarados como contrário à ideologia política do governo. Entre alguns de seus atos destacam-se a reformulação e descaracterização do SISAN, com expressivos cortes de recurso e desestruturação de órgãos e atores chave para a execução da política; a revisão da LOSAN; a dissolução simbólica e estratégica de conselhos de participação social, com a extinção do CONSEA; e a transferência do MDS e do Ministério do Esporte ao Ministério da Cidadania ao Ministérios da Cidade, uma nova institucionalidade que passou a ser responsável pelas políticas de SAN, o que praticamente inativou as ações do MDS (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022; GRISA; PORTO, 2023). E, inevitavelmente, afetou toda a rede de EPSAN, ligados às institucionalidades federais, que coordenam, articulam, apoiam e financiam a execução das ações de SAN à nível nacional.

Sabendo que o funcionamento e a manutenção da qualidade dos programas sociais estão diretamente relacionados à existência de recursos financeiros, se tratando dos Restaurantes Populares, o cenário colocado pelo paradigma neoliberal promoveu ainda mais o abandono da população e a manutenção da instalação da fome.

Entre os casos regionais trazidos até aqui, o estado do Rio de Janeiro e a capital Porto Alegre caracterizam de forma drástica os processos de descontinuidade do programa. No caso de Porto Alegre, embora nos últimos anos tenham sido instaladas várias unidades no município, a capacidade do programa ainda é baixa, já que a cobertura do programa não parece ter acompanhado a real necessidade da população vulnerável, isso sem considerar a focalização do programa, que restringe uma parte considerável de outros segmentos que também se beneficiaram dos RP, não só aqueles que se encontram em insegurança alimentar moderada e grave.

Segundo o *Jornal Extra Classe*. (2023), o antigo Ministério da Cidadania indicou que, em setembro de 2022 que, pelo menos, 212 mil pessoas estão em situação de pobreza ou extrema pobreza em Porto Alegre. Conforme os autores, em uma série histórica sobre os investimentos na assistência social de capital, identificou-se que o orçamento do programa de Segurança Alimentar e Nutricional, vinculado ao da Secretaria de Desenvolvimento Social, sofreu com cortes drásticos nos últimos anos:

Em 2020, último ano da gestão de Nelson Marchezan Júnior, a Prefeitura destinou 5,43% do orçamento da Secretaria de Desenvolvimento Social para o programa. Em 2021, esse percentual caiu para 1,26%. Para 2022, embora apresente um importante aumento em relação ao ano anterior, a previsão é de 4,11%, ainda inferior ao último ano do governo anterior.

Observa-se que o equipamento na capital possui um histórico muito recente de maior estabilidade, em que pesa a instabilidade e vulnerabilidade às quais a população beneficiária é exposta, sendo tardia a incorporação do programa ao planejamento municipal, de forma mais comprometida, e uma tendência de desmantelamento da estrutura de proteção social com a redução de recursos destinados à área, em concomitância com o cenário nacional.

Já o caso do RJ parece ser ainda mais grave. Após um escândalo de endividamento público, das 16 unidades fechadas em 2016 por falta de pagamento às contratadas, apenas 8 unidades foram reabertas (PADRÃO; AGUIAR, 2018). Com a volta do Brasil ao mapa da fome, no mesmo ano de fechamento das unidades, o déficit do estado é ainda maior: a incapacidade de cumprir com os direitos sociais, e especialmente com o direito à alimentação, ainda que parcialmente como discutido acima, coloca a população em uma situação de desespero perante a fome e negligência por parte dos governos, em um típico caso de abandono público.

Somando-se a esse momento crítico da política brasileira, com a Pandemia da Covid-19 em 2020, os efeitos sociais causados pelo estado de calamidade pública, e suas consequências, evidenciaram ainda mais a desigualdade e negligência social existente no país (ARAÚJO e CALAZANS, 2020).

O II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-1 no Brasil, realizado pela Rede PENSSAN, confirma a realidade desesperadora da fome: 58,1% dos domicílios brasileiros sofrem com algum grau de insegurança alimentar— seja por questões de acesso, qualidade ou quantidade — e, entre o último trimestre de 2020 e o primeiro de 2022, a insegurança alimentar grave subiu de 9,0% para 15,5%. Em números populacionais, são 125,2 milhões de pessoas residentes em domicílios com algum tipo de insegurança alimentar e mais de 33 milhões em situação de fome (Rede PENSSAN, 2022).

No âmbito das políticas alimentares municipais, a utilização dos EPSAN, enquanto espaços estratégicos de proteção social, para além da promoção da SAN, especialmente para segmentos vulneráveis, tornou-se indiscutível no planejamento de contenção da crise. Em sequência à descrição da trajetória histórica dos Restaurantes Populares dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Norte, e nos municípios de Porto Alegre, Belo Horizonte, Teresina e Fortaleza, foram identificadas também as estratégias desenvolvidas, durante a pandemia da covid-19 para atender a população beneficiária do programa.

Os Restaurantes do Rio de Janeiro seguiram funcionando com algumas adaptações: pelo menos em 2020, as refeições eram realizadas nos próprios equipamentos, além do café da manhã e almoço, também passou a ser oferecido jantar. Aos finais de semana a oferta do serviço era através da compra de marmitas, cada pessoa poderia comprar até quatro unidades,

representantes das Associações de Moradores, cadastrados junto à secretaria municipal, podiam comprar até 100 marmitas para entregar nas residências de moradores de suas localidades, realizando o pedido até 48h antes do dia da retirada (RIO PREFEITURA, 2020).

Em São Paulo, desde abril de 2020, o programa Bom Prato foi ampliado para evitar aglomerações e continuou oferecendo três refeições diárias, servidas em embalagens descartáveis. Entre as medidas de controle da qualidade das refeições distribuídas, foram utilizadas balanças eletrônicas para pesagem das marmitas na presença dos consumidores e contato por telefone para ligação, envio de fotos ou mensagens direcionadas para a Central de Qualidade do programa, vinculada ao gabinete da secretaria (SÃO PAULO, 2020). Outra iniciativa do estado foi o cadastramento da população em situação de rua, uma parceria entre a administração do serviço de distribuição das refeições gratuitas pelo estado e a Prodesp, um sistema que faz uso da tecnologia *QR Code*, utilizado para a confecção de cartões de cadastro e acesso desses beneficiários (SÃO PAULO, 2020).

Embora o programa tenha atendido um contingente considerável de pessoas durante a pandemia, o fechamento de unidades para reforma, justamente em um período tão crítico, pelo aumento da insegurança alimentar e vulnerabilidade social, provocou indignação em muitos usuários do programa, principalmente na capital paulista. Algumas destas unidades foram adaptadas para a modalidade móvel e passaram a operar apenas com a entrega externa de marmitas, reduzindo drasticamente o número de refeições oferecidas anteriormente (OLIVEIRA, 2022).

No estado do RN, até 2020, a operacionalização do Restaurantes Populares era realizada por nove empresas terceirizadas responsáveis pela execução do programa nos 34 municípios, de forma descentralizada, sob o monitoramento e planejamento da Coordenadoria de Desenvolvimento Social (CODES) e com a participação do CONSEA do RN no controle social do programa, integrando Plano Plurianual (PPA, 2020-2023) do estado, entre as metas prioritárias da Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e Assistência Social (SETHAS) (ARAÚJO; CALAZANS, 2020).

Para as Araújo e Calazans (2020), que pesquisaram a gestão do programa durante a pandemia no RN, pela perspectiva da SAN, a reorganização da operação das unidades, a viabilidade técnica, o custo tolerável e as medidas de proteção à COVID-19 foram aspectos colocados em destaque para atingir o objetivo principal do estado de assegurar o acesso, garantir a oferta e manter a qualidade das refeições, oferecidas na forma de marmita, em embalagens descartáveis (ARAÚJO; CALAZANS, 2020).

Entre as mudanças da dinâmica operacional do Programa, a SETHAS notificou às empresas terceirizadas, por ofício circular, as adequações necessárias e a atenção ao cumprimento das novas regras (Ofício Circular n. 3/2020/SETHAS). Algumas medidas não foram viabilizadas frente à burocracia dos contratos licitatórios em vigor, como o aumento das metas de refeições para unidade, enquanto outras foram incorporadas, por exemplo a isenção do valor das refeições para pessoas em situação de rua (ARAÚJO; CALAZANS, 2020). Entretanto, o real impacto destas ações é de difícil mensuração diante da ausência de fiscalização sistemática pela administração pública, o que pode ser inferido a partir da pesquisa de Souza (2021) que identificou o impacto negativo nos aspectos qualitativos dos cardápios oferecidos no período da pandemia.

Belo Horizonte também aderiu a estratégia de entrega de marmitas, ao invés da oferta das refeições para consumo no local, mantendo as três refeições diárias, além disso passou a oferecer aos finais de semana marmitas para a população em situação de rua, de forma gratuita (PBH, 2021). Assim como em muitos municípios, a procura pelos Restaurantes aumentou significativamente após a pandemia, na capital mineira, segundo o portal G1 (2023), a quantidade de refeições oferecidas chegou a cerca de 40% a mais nos primeiros quatro meses de 2022, em relação ao ano anterior. A alta dos preços dos alimentos, da cesta básica, da severidade do desemprego, somado aos impactos pós-pandemia, refletem não só o aumento em números, mas a materialidade da insegurança alimentar que aflige a população.

No mesmo sentido, os Restaurantes de Porto Alegre também funcionaram sob a entrega de marmitas, sem permanência nas unidades (GZH, 2020). Assim como Fortaleza, que chegou a servir 1,6 mil refeições diárias. Entretanto, a iniciativa da capital não teve sequência nos meses seguintes de 2020, sendo retomada em 2021, dessa vez com diversos pontos de distribuição, além da própria unidade (O POVO, 2021).

7 CONCLUSÃO

É indispensável, para a consolidação de um paradigma comprometido com o desenvolvimento social, extrair dos avanços, fragilidades e retrocessos experienciados no percurso político do país as devidas lições (PELIANO, 2010), processo indissociável do contínuo aprendizado, das reflexões provocativas e do amadurecimento das discussões políticas na sociedade brasileira

A estruturação dos instrumentos criados em nível federal serviu como um espelho às expectativas colocadas nos governos subnacionais. Tanto a constituição de 1988, como o

imediatismo das ações do novo governo, nos anos 2000, suspenderam de maneira importante os problemas que a execução das ações em nível local poderia apresentar, em um contexto de heterogeneidade de realidades sociais e regionais no país. A descentralização, de um lado, apresentava-se como uma solução sistemática à ampliação das políticas públicas em todo o território, em contrapartida, os municípios encontravam-se despreparados para assumir novas responsabilidades, com ambivalências políticas ao governo nacional ou não (MAGALHÃES; VEIGA, 2014). Se o Sistema Único de Saúde (SUS) conseguiu superar os desafios enfrentados durante a sua implementação, e que continua em constante aperfeiçoamento, o mesmo não pode ser observado com o SISAN.

Ainda assim, sob a regência dos governos Lula e Dilma, propostos ao desenvolvimento social do país, são notáveis os avanços nas questões alimentares: o conceito de SAN foi consolidado; a fome existente no país e seus elementos causadores foram caracterizados; uma rede de programas de proteção social e de SAN foi desenhada e construída; o DHAA foi consagrado enquanto direito social na constituição; e foram construídos aparelhos importantes para as políticas alimentares, com o propósito de alcançar todo o território nacional (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022). Além disso, a criação do Programa Fome Zero, MESA, a reconstituição do CONSEA, primeiro em 2003 e recentemente em 2023, foram iniciativas notáveis a compor a história das políticas alimentares (GRISA; PORTO; 2023), e que exibem uma trajetória densa, entre avanços e retrocessos na afirmação e concretização dos direitos sociais.

A História está constituída por desafios árduos, e por vezes trágicos. É indispensável, a partir de então, assumir que “A segurança alimentar e nutricional, como política social nos moldes como foi construída, só será assegurada através de um conjunto de ações e programas desenvolvidos por diferentes órgãos e ministérios, de forma intersetorial” como coloca Padrão e Aguiar (2018).

Entre as experiências regionais de implementação do programa, descritas até aqui, observou-se pouca coesão entre as esferas administrativas e difusa participação social, principalmente nos cenários em que os estados e municípios optaram por terceirizar o serviço dos Restaurantes Populares.

A ausência de informações atuais sobre o desempenho do programa e a efetividade da sua execução comprometem substancialmente a avaliação da política, o planejamento e a manutenção das ações pela gestão pública. Assim, a incapacidade de obter respostas a questões complexas e essenciais colocadas sobre o programa a nível nacional, por si só expõe a fragilidade que se encontra a Rede de Restaurantes Populares, enquanto ação de SAN. Com

esse sintoma, é expressiva a necessidade de o governo federal retomar e fortalecer os processos e métodos de avaliação e monitoramentos das políticas públicas, que reconheçam a importância de estruturar estratégias, principalmente de médio e longo prazo, que possibilitem a consolidação da participação e do controle social.

Entendo a importância de mecanismos de avaliação das políticas, para o melhoramento do programa é imprescindível enfrentar com discernimento as problemáticas identificadas nos seus quase 20 anos de execução. Destacam-se alguns pontos-chave para a reflexão do desenho atual do programa e suas implicações: modelos de gestão; terceirização; manutenção da política à nível nacional; avaliação da política; intersetorialidade e controle social.

A gestão do programa aparece como melhor desempenhada quando municipalizada ou com significativa participação dos governos estaduais na manutenção do programa. No caso de BH, em que a administração é pública, fica evidente o avanço do programa em termos estruturais, mas também em perspectiva da SAN, pelos processos de inovação social e desenvolvimento dos objetivos colocados pelas diretrizes do programa, desenvolvidos pelo município. Fato que ocorre de maneira insuficiente ou limitada no caso do RN e SP, respectivamente— ainda que ambos os casos apresentem aspectos positivos consideráveis— e de maneira inexistente ou frágil como em POA, RJ e CE. Em relação a esse aspecto heterogêneo das modalidades de gestão e a continuidade e aperfeiçoamento do programa, apresenta-se importante estudos que possam investigar as motivações das políticas municipais ou estaduais para a adoção de um tipo de modelo de gestão, municipalizado ou terceirizado, por exemplo, e como essa escolha é praticada a curto e longo prazo.

Colocados esses pontos, faz-se necessário a investigação do processo complexo que é a terceirização de serviços públicos que possam gerar mais subsídios que permitam avançar na discussão dos modelos de gestão implementados, em especial no caso dos Restaurantes Populares, a fim de medir o real impacto sobre o programa e possíveis mudanças necessárias, considerando as problemáticas já expostas, como o descumprimento de diretrizes fundamentais para o exercício do DHAA.

Nesse momento de retomada de um paradigma voltado à SAN e ao desenvolvimento Social, com a eleição do Presidente Lula em 2022, a intersetorialidade colocada como um princípio que atravessa as políticas sociais e alimentares precisa ser retomada com novas ou melhores formas de garantir sua plena execução. Por exemplo, no caso do PAA, há uma necessidade evidente de apoio técnico, financeiro e institucional para a adesão dos municípios ao programa, e longitudinalmente o monitoramento do cumprimento da obrigatoriedade da

compra mínima da Agricultura Familiar parece ser um critério importante para o cumprimento e internalização da lei.

Um bom exemplo de como esses processos de apoio técnico e monitoramento são operacionalizadas em outras institucionalidade é o trabalho desenvolvido pelos CECANEs, ligados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que têm como objetivo principal o monitoramento e assessoria à execução do PNAE, através do apoio técnico e operacional de todos os atores envolvidos com o programa, atuando como um “braço” do órgão federal em diversos estados do país, o que aproxima os executores na ponta com a coordenação nacional.

Ainda sobre os processos de intersetorialidade, em relação a adesão dos municípios aos princípios da SAN, é possível identificar uma adesão baixa ao SISAN e uma participação insuficiente do controle social no programa, segundo os dados apresentados pelo MapaSAN de 2019 e pelo CGU em 2014.

Em complementaridade aos sistemas locais de SAN, a participação e o controle social são pressupostos fundamentais na execução e caracterização do programa enquanto uma política social, atuando como elementos indispensáveis para o firmamento de todos os processos de implementação e manutenção do programa, mas que se mostram insuficientes e frágeis (PADRÃO; AGUIAR, 2018).

O protagonismo social, a institucionalidade de instrumentos que garantam o exercício e a continuidade do programa, a reativação da rede de SAN e o engajamento político local são fatores determinantes para a concretização dos Restaurantes Populares. Reconhecer a importância desse instrumento, apesar de todas as questões aqui colocadas sobre seu funcionamento, é necessário para que sejam mais do que espaços de mitigação da fome em sua forma mais visceral, mas entidades de expressão da soberania social, que experimentam de fato os objetivos fundamentais do programa, como ações de geração de renda, emancipação social e educação.

Por fim, coloca-se a necessidade de aprofundar as consequências desse resultado, no sentido de avaliar como a integração do RP ao SISAN e às políticas alimentares e ao sistema de proteção social da administração pública, seja federal, estadual ou municipal, implicam na implementação, manutenção e continuidade do programa.

Baseando-se pela ótica de que o programa não tem atingido seu caráter público, universal e social (PADRÃO; AGUIAR, 2018), não precedem os esforços necessários para o remodelamento de estratégias que visem o aperfeiçoamento do programa e a institucionalização

de competências que garantam, de fato, o pleno funcionamento da política, independente das alternâncias do poder e das políticas fiscais que desmantelaram a estrutura antes construída.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, F. R. DE .; CALAZANS, D. L. M. E S.. Gestão das ações de segurança alimentar frente à pandemia pela COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. Rev. Adm. Pública, 2020 54(4), p. 1123–1133, jul. 2020.
- ARRUDA, B. K. G. DE .; ARRUDA, I. K. G. DE .. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 7, n. Rev. Bras. Saude Mater. Infant., 2007 7(3), p. 319–326, jul. 2007.
- BELIK, W. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. A implantação do Programa Fome Zero do governo Lula. In: : ARANHA, Adriana Veiga (org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1.
- Bela Gil em BH: 'Não é só combater a fome, mas oferecer qualidade e saúde'. In: Estado de Minas Gerais. **Política**. Minas Gerais, 04 de dezembro de 2022. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2022/12/03/interna_politica,1429125/bela-gil-em-bh-nao-e-so-combater-a-fome-mas-oferecer-qualidade-e-saude.shtml. Acesso em: 05 de mar. de 2023
- BELO HORIZONTE. Lei nº 3663, de 28 de novembro de 1983. Autoriza o Prefeito a criar o Bandeirão, **Belo Horizonte**, 28 de novembro de 1983.
- _____. Lei nº 7612, de 17 de novembro de 1998. Estabelece critérios para a administração de Restaurante Populares e dá outras providências, **Belo Horizonte**, 17 de novembro de 1998.
- _____. Lei nº 8029/00, de 6 de junho de 2000. Cria o Fórum População de Rua e dispõe sobre Política Pública para a População de Rua no município, **Belo Horizonte**, 6 de junho de 2000.
- _____. Decreto nº 11.341, de 30 de maio de 2003. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte - COMUSAN-BH e dá outras providências, **Belo Horizonte**, de 30 de maio de 2003.
- _____. Lei nº 10.824, de 30 de junho de 2015. Cria a função pública de Controlador de Tesouraria dos Restaurantes Populares, altera a Lei nº 9011/05, e dá outras providências, **Belo Horizonte**, 30 de junho de 2015.
- Betinho lança restaurante popular. In: Folha de S. Paulo. **Brasil**. São Paulo, 20 de maio de 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc200518.htm>. Acesso em: 05 de mar. de 2023
- Restaurante Popular de Fortaleza. In: Prefeitura de Fortaleza. **Catálogo do serviço**. Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/social/servico/3#descricao>. Acesso em: 07 de jan 2023
- Bom Prato ultrapassa 10 milhões de refeições fornecidas durante a pandemia. In: São Paulo. **Últimas notícias**. São Paulo, 20 set. 2020. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/bom-prato-ultrapassa-10-milhoes-de-refeicoes-fornecidas-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 30 mar 2023

BRANDÃO, Thaysa Barbosa Cavalcante. Restaurantes populares: ferramenta de política pública sob a perspectiva da segurança alimentar e nutricional. 2017. 201 f. Tese (Doutorado em Política Social e Trabalho) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Manual Programa Restaurante Popular. 2004

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto de Estudos, formação e Assessoria em políticas Sociais – Polis. Mapeamento e caracterização de restaurantes populares. Brasília, 2005a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Pesquisa de Opinião Pública – Usuários de Restaurantes Populares. Brasília – Maio e Junho. 2005b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Restaurantes Populares: Roteiro de Implantação. 2007

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Mapeamento da Segurança Alimentar e Nutricional 2019. 2019.

_____. SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISAN). *IN: SERVIÇOS E INFORMAÇÕES DO BRASIL. CAISAN. BRASIL, 2023. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.GOV.BR/CIDADANIA/PT-BR/CAISAN/SISAN](https://www.gov.br/cidadania/pt-br/caisan/sisan). ACESSO EM: 30 MAR 2023.*

_____. Presidência da República. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia oficial de inauguração do Restaurante Popular da Coca-Cola - Belo Horizonte, MG, 18 de março de 2004. **Brasília**: Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 2004c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/18-03-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-oficial-de-inauguracao-do-restaurante-popular-da-coca-cola>. Acesso em: 23 fev 2023

CARVALHO et al. Investimento Social e Perfil dos Usuários do Primeiro Restaurante Popular de Belo Horizonte – MG. *Reuna* 2007; 12(2):21-37.

CASTRO, A. M. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. A implantação do Programa Fome Zero do governo Lula. In: : ARANHA, Adriana Veiga (org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1.

CGU. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo Nº 26 Implantação e Qualificação de Equipamentos e Serviços Públicos de Apoio à Produção, Abastecimento e Consumo de Alimentos. Controladoria-Geral da União, Brasília, janeiro/2014.

Coca-Cola anuncia expansão de programa de restaurante comunitário em apoio ao Fome Zero. *In: EBC. Agência do Brasil*. Brasil, 29 de agosto de 2003. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-08-29/coca-cola-anuncia-expansao-de-programa-de-restaurante-comunitario-em-apoio-ao-fome-zero>. Acesso em: 05 de mar. de 2023

Coca-cola mostra impactos de restaurantes comunitários. *In: GIFE. Notícias*. Brasil, 20 de fevereiro de 2006. Disponível em: <https://gife.org.br/coca-cola-mostra-impactos-de-restaurantes-comunitarios/>. Acesso em: 23 de jan. 2023

Como são os dois restaurantes populares que inauguram nesta quinta-feira em Porto Alegre. *In: GZH. Notícias*. Porto Alegre, 26 de dez. de 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/12/como-sao-os-dois-restaurantes-populares-que-inauguram-nesta-quinta-feira-em-porto-alegre-ck4lxocza001k01k8tzvdza1v.html>. Acesso em: 23 fev. 2023

COSTA, T. L. P. Não só de cafezinho com farinha vivia o homem Macapaense: a "boa alimentação" e o paladar macapaense (1940-1956). 2016. 90 f. il. Dissertação (Mestrado em História) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016

Crise econômica faz procura por restaurantes populares no RJ dobrar em um ano. *In: Diário do Rio*. Destaque. Rio de Janeiro, 23 jun 2022. Disponível em: <https://diariodorio.com/crise-economica-faz-procura-por-restaurantes-populares-no-rj-dobrar-em-um-ano/>. Acesso em: 6 fev 2023

DELGADO, N. G., ZIMMERMANN, S. Políticas públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (re)construção. Rio de Janeiro: **Fiocruz**, 2022

Dívida de restaurantes populares no RJ chega a R\$ 1,7 milhão; apenas 3 dos 8 que ficam na capital estão abertos. *In: G1. RJ1*. Rio de Janeiro, 24 maio 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/05/24/divida-de-restaurantes-populares-no-rio-chega-a-r-17-milhao-apenas-3-estao-funcionando-na-capital.ghtml>. Acesso em: 6 fev 2023

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. 128f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza (CE), 2007

Garcia assume governo de SP em rede de restaurantes populares que teve unidades fechadas *In: Brasil de Fato. Direitos Humanos*. São Paulo, 01 de Abril de 2022 . Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/04/01/garcia-assume-governo-de-sp-em-rede-de-restaurantes-populares-que-teve-unidades-fechadas>. Acesso em: 05 de mar. de 2023

GONÇALVES, et al. Políticas públicas de segurança alimentar no Brasil: Uma análise do Programa de Restaurantes Populares. **Rev Gestão & Pol Públicas** 1(1):92-111, 2011.

Governo do Estado diz que vai reabrir restaurantes populares na cidade do Rio até 2022. *In: Câmara Municipal do Rio de Janeiro*. Notícias. Rio de Janeiro, 19 de outubro de 2021. Disponível em: <http://www2.camara.rj.gov.br/comunicacao/noticias/652-governo-do-estado-diz-que-vai-reabrir-restaurantes-populares-na-cidade-do-rio-ate-2022>. Acesso em: 23 fev 2023

Governador entrega Café Cidadão e Sopa Cidadã em Natal. *In: Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social. Vice-governadoria*. Rio Grande do Norte, 02 maio 2018. Disponível em: <http://www.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=177729&ACT=&PAGE=&PARAM=&LBL=Vice-Governadoria>

GRISA, C; PORTO, S. I. Políticas alimentares e referenciais setoriais na trajetória brasileira. *Revista de Economia e Sociologia Rural* [online]. 2023, v. 61, n. 3 Disponível em: | <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.259390pt>. Acesso em: 08 de out. de 2022

GRUDZINSKI, KAROLCZAK e OLIVEIRA. Pelo menos vinte meses sem almoço. *In: GRUDZINSKI, KAROLCZAK e OLIVEIRA. Unisinos Investiga*. Porto Alegre, 19 maio 2015. Disponível em: <https://medium.com/@unisinosinvestiga/pelo-menos-vinte-meses-sem-almo%C3%A7o-a98d9ee22873>. Acesso em: 6 fev 2023

Investimento na assistência social de POA teve maior queda dos últimos dez anos. *In: Jornal Extra Classe. Movimento*. Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/movimento/2023/02/investimento-na-assistencia-social-de-poa-tem-maior-queda-nos-ultimos-dez-anos/>. Acesso em: 29 jan 2023.

MAGALHÃES, E; VEIGA, L. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: uma nova construção institucional. *In: MADEIRA, Lígia Mori (org.). Avaliação de Políticas Públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV. Pp. 144-178, 2014.

MAGALHÃES, B. D. Mudança e continuidade de políticas públicas: o caso da segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte. 2021. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021

MALUF, R.; ZIMMERMANN, S. A.; JOMALINIS, E. Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015). *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 517-544, out. 2021.

MENEZES, F. Mobilização Social e Participação da Sociedade Civil. Mobilização Social e Participação da Sociedade Civil. *In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1.

NETO, A. L. N.; ROVERSI, M. M. S. RedeSAN, FAURGS, UFRGS, MDS. Equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional. Experiência e aprendizado a partir dos municípios. Porto Alegre: Evangraf; 2011. 80 p.

NIEDERLE, P., et al. Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil. *The Journal of Peasant Studies*. No prelo.

Novos restaurantes populares já têm endereço definido. *In: PMPA. Notícias.* Porto Alegre, 24 de outubro de 2019. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/novos-restaurantes-populares-terao-tambem-atendimento-social>. Acesso em: 28 jan. 2023

OLIVIERA, Juliana Theodora Cunha. Avaliação dos restaurantes populares no âmbito da segurança alimentar e nutricional. 2018. 237 f. Tese (Mestrado em Nutrição). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

OLIVEIRA, M. L. M. Combate à fome e políticas compensatórias: restaurantes populares na cidade de São Paulo. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020

PADRÃO, S. M.; AGUIAR, O. B. D.. Restaurante popular: a política social em questão. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 28, n. Physis, 2018 28(3), p. e280319, 2018.

PBH amplia a oferta de refeições à base de vegetais dos Restaurantes Populares. *In: PBH. Notícias.* Minas Gerais, 07 de novembro de 2022. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/pbh-amplia-oferta-de-refeicoes-base-de-vegetais-dos-restaurantes-populares>. Acesso em: 23 de fev. de 2023

PEIXINHO, A. M. L.. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. Ciênc. saúde coletiva, 2013 18(4), p. 909–916, abr. 2013.

PELIANO, A.M.M. Assistência Alimentar nas políticas governamentais. **Revista de política agrícola**, ano X, n. 1, 2001

PELIANO, A. M. M. Lições da história — avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. *In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). Fome Zero: uma história brasileira.* Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1

PINTO, A. R.; QUIROGA, J. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *In: PINTO, Alexandre Rodrigues e PINTO, Júnia (org.). Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, 14. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; 2010.

PORTO ALEGRE. Lei nº 8893, de 12 de abril de 2002. Autoriza o Poder Executivo a implantar o Restaurante Popular no município de Porto Alegre. **Porto Alegre**, de 12 de abril de 2002

_____. Decreto nº 21.459, de 14 de abril de 2022. Estabelece o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), no âmbito da Administração Centralizada, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA). **Porto Alegre**, de 14 de abril de 2022.

Prefeitura promete restaurante popular no Centro em março. *In: GZH. Notícias.* Porto Alegre, 18 de dez. de 2014. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2014/12/Prefeitura-promete-restaurante-popular-no-Centro-em-marco-4665968.html>. Acesso em: 23 fev. 2023

Prefeitura já serviu mais de 320 mil refeições nos restaurantes populares durante a quarentena. *In:* Rio Prefeitura. **Notícias**. Rio de Janeiro, 7 jul de 2020. Disponível em: <https://prefeitura.rio/desenvolvimento-economico-inovacao-simplificacao/prefeitura-ja-serviu-mais-de-320-mil-refeicoes-nos-restaurantes-populares-durante-a-quarentena/>. Acesso em: 18 fev 2023

Procura por restaurantes populares no RJ chega a dobrar em um ano. *In:* **G1. RJ1**. Rio de Janeiro, 21 jun 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/06/21/procura-por-restaurantes-populares-no-rj-chega-a-dobrar-em-um-ano.ghtml>. Acesso em: 18 fev 2023

Programa Bom Prato. *In:* São Paulo, Governo do Estado. **Desenvolvimento Social**. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/acoes-de-protecao-social/programa-bom-prato/>. Acesso em: 14 mar. 2023

Rede PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil: II VIGISAN. Relatório final. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/Rede PENSSAN; 2022

Restaurantes Populares de Belo Horizonte recebem prêmio internacional. *In:* PBH. **Notícias**. Minas Gerais, 04 de setembro 2018. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/restaurantes-populares-de-belo-horizonte-recebem-premio-internacional>. Acesso em: 23 de fev. de 2023

Restaurantes populares do Estado continuam funcionando apenas para entrega de quentinhas. *In:* SASC. **Notícia**. Piauí, 26 ago 2020b. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/noticias/restaurantes-populares-do-estado-continuam-funcionando-apenas-para-entrega-de-quentinhas/>. Acesso em: 18 fev 2023

Restinga passa a contar com restaurante popular que oferece 100 almoços por dia. *In:* GZH. **Notícias**. Porto Alegre, 20 de abr. de 2020. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2020/04/restinga-passa-a-contar-com-restaurante-popular-que-oferece-100-almocos-por-dia-ck9941yqa00w3017njvod510b.html>. Acesso em: 23 fev. de 2020

Restaurante Popular de Fortaleza segue fechado; entrega de marmitas continua em outros pontos. *In:* O Povo. **Notícia**. Fortaleza, 30 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2021/10/30/restaurante-popular-de-fortaleza-segue-fechado-e-prefeitura-suspende-entrega-de-marmitas.html>. Acesso em: 20 fev 2023

Restaurantes populares de Belo Horizonte registram aumento de 40% nas refeições servidas. *In:* **G1. Minas Gerais**. Belo Horizonte, 16 de maio de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/05/16/restaurantes-populares-de-belo-horizonte-registram-aumento-de-40percent-nas-refeicoes-servidas.ghtml>. Acesso em: 11 jan 2023

Restaurante Popular de Teresina triplica número de refeições oferecidas nos últimos 10 meses. In: Prefeitura de Teresina. **Restaurante Popular**. Teresina, 21 de novembro de 2022. Disponível em: <https://pmt.pi.gov.br/tag/restaurante-popular/>. Acesso em: 23 de jan. 2023

Restaurantes populares servem 17,6 mil refeições por mês em 2022. In: PMPA. **Notícias**. Porto Alegre, 12 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/smds/noticias/restaurantes-populares-servem-176-mil-refeicoes-por-mes-em-2022>. Acesso em: 28 jan. 2023

Restaurante Popular. In: PBH. **Notícias**. Minas Gerais, 01 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://servicos.pbh.gov.br/servicos/i/5e543b8ee1bf5e706b046208/5dc8470253fd6b5bbd99185f/servicos+restaurante-popular>. Acesso em: 23 de fev. de 2023

Restaurante Popular. In: Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social. **Restaurante Popular**. Rio Grande do Norte, 13 mar 2023. Disponível em: <http://www.sethas.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=9940&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=Restaurante+Popular>. Acesso em: 11 jan 2023

RIO DE JANEIRO. Lei nº 1269, 22 de junho de 1988. Concede autorização ao poder executivo para construção e exploração de Restaurantes Populares, preferencialmente, na região do centro do município do Rio de Janeiro, **Rio de Janeiro**, 22 de junho de 1988

_____. Lei nº 3514, 20 de março de 2003. Dispõe sobre a implantação de rede de Restaurantes Populares no município do Rio de Janeiro e dá outras providências, **Rio de Janeiro**, 20 de março de 2003.

_____. Lei nº 42791, 1º de janeiro de 2017. Fixa prazo e determina que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação elabore um Plano acerca de potencial municipalização ou cessão dos Restaurantes Populares e eventual criação de novas unidades, **Rio de Janeiro**, 1º de janeiro de 2017

RIO PREFEITURA. Restaurantes Populares. In: Rio Prefeitura. **Serviços**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://carioca.rio/servicos/servico-de-alimentacao-a-precos-populares/>. Acesso em: 18 fev 2023

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 10.833, de 14 de janeiro de 2021. Altera o art. 5º da Lei nº 10.536, de 3 de julho de 2019, que cria o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES) no Estado do Rio Grande do Norte., **Rio Grande do Norte**, de 14 de janeiro de 2021

ROTHER, Edna Terezinha. Revisão sistemática X revisão narrativa. Acta Paulista de Enfermagem, [s. l.], v. 20, n. 2, p. v–vi, 2007.

SÃO PAULO. Lei nº 13.727, 12 de janeiro de 2004. Cria o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana - PROAURP no município de São Paulo e define suas diretrizes, **São Paulo**, 12 de janeiro de 2004

SÃO PAULO. Edital Chamamento Público SEDS/COSAN/BP nº 030/2017. Chamamento público para a seleção de Organização da Sociedade Civil – OSC – objetivando a conjugação

de esforços para o fornecimento de refeições, funcionamento e manutenção do “Restaurante Popular” instituído pelo decreto nº 45.547, de 26 de dezembro de 2000. **São Paulo**, 6 de dezembro de 2016.

SÃO PAULO. 20 anos de Bom Prato. **Desenvolvimento Social**, São Paulo. Disponível em: <https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/infobp20anos.pdf> Acesso em 17 de mar. 2023

SÃO PAULO. Lei nº 13.430, 13 de setembro de 2002. Esta lei institui o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo, **São Paulo**, 13 de setembro de 2002

Sasc reativa Restaurante Popular do Grande Dirceu a partir de segunda-feira (8). In: SASC. **Notícia**. Piauí, 05 jun 2020a. Disponível em: <http://www.sasc.pi.gov.br/noticia.php?id= 1143 & pes=restaurante>. Acesso em: 18 fev 2023

Secretaria Municipal de Trabalho e Renda. In: Rio Prefeitura. **Carta de Serviços**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://carioca.rio/orgao/secretaria-municipal-de-trabalho-e-renda-smte/>. Acesso em: 23 fev 2023

SILVA, G. C. B. Avaliação da política de segurança alimentar implementada através dos restaurantes populares do Rio Grande do Norte . Tese (Mestrado em Administração na área de Gestão e Políticas Públicas.132 f. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2008

SOARES, P., et al. Compra institucional de alimentos: uma estratégia para impulsionar sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis. In: PEREZ-CASSARINO, J., TRICHES, R.M., BACCARIN, J.G., and TEO, C.R.P.A., eds. Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais [online]. Chapecó: Editora UFFS; Praia, Cabo Verde: UNICV, 2018, pp. 214-236. ISBN: 978-85-64905-72-6. <https://doi.org/10.7476/9788564905726.0014>

SOUZA, L. S. Viver e comer na cidade : políticas públicas para o abastecimento alimentar em Belo Horizonte (século XX). 2020. 173f. Tese (Mestrado em História). Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2020

SOUZA, Iasmim Alves dos Santos. Avaliação qualitativa de cardápios de restaurantes populares: impacto da pandemia de COVID-19. 2021. 27f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Nutrição) – Departamento de Nutrição, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021

Único restaurante popular da Capital oferece 500 refeições por dia. In: GZH. Porto Alegre. Porto Alegre, 12 abr 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/04/unico-restaurante-popular-da-capital-oferece-500-refeicoes-por-dia-cjubmm4y00te01rtfdu3g3we.html>. Acesso em: 15 fev 2023.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES R.; W.S.; PAES-SOUSA, R. O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília, DF: UNESCO, 2006.

VASCONCELOS FAG. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*. 2005;18(4):439-57.