

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
Secretaria Municipal de Abastecimento.
Departamento de Defesa e Promoção do Consumo Alimentar.
Projeto: Restaurante Popular

1-Liste os objetivos e especifique as metas mais importantes do programa, projeto ou atividade, por ordem de prioridade.

O objetivo do Restaurante Popular de Belo Horizonte é oferecer refeições balanceadas nutricionalmente à população de baixa renda por um preço acessível.

Dentre os diversos objetivos específicos deste projeto destacam-se:

- o combate à fome e a desnutrição e seus efeitos maléficos no município;
 - a regulação dos preços das refeições prontas na região central da cidade;
 - a criação de um centro de referência em alimentação;
 - a implantação de um dos projetos que compõe a Política de Segurança Alimentar do município.
- As metas do Restaurante são:
- o atendimento do maior número possível de usuários dentro da capacidade máxima instalada do equipamento;
 - o fornecimento de refeições balanceadas de acordo com as recomendações da FAO (1400 calorias/refeição);
 - a manutenção do baixo preço das refeições;
 - a influência no rebaixamento dos preços praticados no comércio da região central de Belo Horizonte.

2- Descreva como o programa, projeto ou atividade é concretamente operacionalizado. Qual(is) a(s) sua(s) frente(s) de ação? Caso haja interface com outro(s) projeto(s) ou atividade(s), individualmente ou dentro de um programa maior, indique-o(s), apresentando como se dá esta integração.

São vendidas cerca de três mil e trezentas refeições diariamente. O preço do almoço é de R\$1,00 e o da sopa noturna R\$0,50. A refeição é servida através do sistema de bandeirão. O horário de funcionamento é de 10:30h às 14:00h. para o almoço e de 17:00h às 20:00h para a sopa. Vende-se também, uma pequena quantidade de marmiteix, cerca de 70 refeições/dia, para serem consumidos fora do restaurante ao preço de R\$1,50.

O cardápio é feito por uma equipe de profissionais da área de nutrição. O almoço geralmente contém: um tipo de carne (bovina, suína, de frango ou peixe), arroz, feijão, saladas cruas e cozidas, guarnições (angu, farofa, macarrão etc), uma fruta ou um doce de sobremesa e um copo de suco. A noite é oferecido uma sopa acompanhada por pão feito no próprio restaurante. O cardápio é divulgado semanalmente, sempre na semana anterior.

A prefeitura administra diretamente o restaurante, valendo-se de empresas terceirizadas, por licitação, para a contratação de mão-de-obra e reparos de máquinas e equipamentos.

Os gêneros alimentícios e todo o material de consumo necessários ao funcionamento do restaurante (higiene, limpeza e utensílios) são adquiridos pelo sistema de Registro de Preço. O julgamento das propostas de gêneros perecíveis seguem o critério

do maior desconto oferecidos sobre as tabelas de preços diárias estabelecidas (Boletim diário de preço do Ceasa-MG ou pesquisa de preços semanais da SMAB).

A qualidade dos alimentos é exigida no ato da compra, com padrões de identidade e qualidade estipulados na licitação. Esta qualidade deve ser comprovada posteriormente pelos fornecedores com análises feitas em laboratórios da área e avaliadas posteriormente pelo núcleo de controle de qualidade, composto por técnicos de alimentos (bióquímicos e nutricionistas).

O dinheiro arrecadado é depositado diariamente na conta da Prefeitura e entra na tesouraria geral do município. São realizadas prestações de conta através de relatórios financeiros e divulgadas no salão do restaurante.

São desenvolvidos serviços de apoio aos usuários: quadro de pequenos anúncios e orientações nutricionais, como também um sistema de rádio e comunicação interna e atendimento diferenciado às gestantes, pessoas da 3ª idade ou portadoras de deficiência.

Os usuários podem opinar e fazerem críticas através de caixas de sugestões espalhadas pelo salão ou diretamente através dos funcionários de apoio do refeitório.

São desenvolvidas campanhas educativas de combate ao desperdício, aproveitamento nutricional dos alimentos, higiene e conservação do equipamento.

A sobra limpa do restaurante é doada diariamente para o Albergue Municipal.

O lixo orgânico é encaminhado para produção de compostagem que é utilizada nas hortas comunitárias do município.

O Restaurante está inserido na Política Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar. A partir de 1993, começou a ser construída uma Política Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar, composta por vários programas interligados na área de alimentação. Foi criado por lei um órgão público coordenador - Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB) - com a respectiva estruturação da equipe. Todos os projetos deste órgão foram norteados pelo conceito de *segurança alimentar*, que é a garantia do direito da população à alimentação em quantidade e qualidade suficientes, a todo momento e em todas as fases da vida. Nesta perspectiva, a intervenção do município nesta área contemplou o ciclo global do alimento: o processo de produção, comercialização (distribuição/regulação) e consumo.

No que se refere à produção de alimentos, projetos de incentivo à produção de alimentos e a abertura de canais direto entre produtor e o consumidor, foram implantados através dos seguintes projetos: Campanha de Safra, Direto na Roça, Armazém da Roça e a Central Municipal de Abastecimento. Também foram implantados projetos ligados ao auto abastecimento: Pró Pomar, Hortas Comunitárias e os Centros de Vivência Agroecológica.

Na área de comercialização de alimentos, projetos de regulação de preço foram implantados como o Comboio do Trabalhador, o Abastecer, as Feiras - Livres, Modelos e Cobertas -, os Mercados - Distritais e Populares -, além de projetos sociais com venda direta de alimentos subsidiada pela Prefeitura: o Cestão Popular e o Restaurante Popular.

Na terceira frente de atuação foram implantados projetos de assistência social na defesa e promoção do consumo alimentar. Estes projetos estão diretamente ligados a questão da segurança alimentar e vão desde o fornecimento direto de gêneros alimentícios até projetos educativos e de organização para o consumo alimentar. São os projetos de: Prevenção e Combate à Desnutrição, Alimentação de Creches, Alimentação Escolar, Alimentação de Asilos, Fornecimento de Cestas Básicas e Marmiteix, Oficinas de Alimentação e outras ações educativas.

3-Identifique o público-alvo. Quantos são, no momento, os diretamente beneficiados? Que percentual da clientela potencial isto representa? Como é feita a seleção dos beneficiários e como eles participam do programa, projeto ou atividade?

Este projeto visa alimentar o trabalhador na área central de B.H. e está sendo freqüentado por um público extremamente heterogêneo, em sua maioria subempregado e trabalhador de baixa renda. Aposentados, comerciários, trabalhadores autônomos, lavadores, tomadores de conta de carros, bancários, moradores de rua, meninos e meninas de rua, desempregados e até famílias inteiras vão se alimentar neste espaço. Não há uma seleção dos usuários, o benefício é estendido a todas as pessoas que possam pagar o preço de R\$ 1,00 para o almoço e R\$0,50 para a sopa.

Pesquisa realizada em 1997 no Restaurante apontou que o perfil sócio econômico dos usuários se enquadra neste público: 68% dos usuários ganhavam até 3 salários mínimos, sendo que 31% ganhavam até 1 salário e 22% até 2 salários mínimos.

A maioria dos trabalhadores atuavam na região central do município, destacando-se os seguintes grupos: 25% de comerciários, 10% de prestadores de serviços autônomos; 10% de auxiliares de escritórios; 19% de trabalhadores ambulantes e auxiliares de serviços gerais. Das pessoas que não estavam inseridos no mercado de trabalho, 45% eram aposentados, 30% desempregados e 10% estudantes.

Atualmente são beneficiados 3300 usuários por dia, somando-se quase 72 mil refeições por mês. A estimativa de fome em Belo Horizonte em 1993 era de 279 mil pessoas. Os projetos sociais de alimentação em todo o município abrangem cerca de 208 mil beneficiários, sendo na sua maioria crianças e adolescentes. Na região central de Belo Horizonte, onde o restaurante se localiza é difícil estimar a demanda total. Ele está próximo a rodoviária e a estação central do metrô e sua abrangência ultrapassa o município, sendo um projeto de dimensão metropolitana. A mesma pesquisa mostrou que 31% dos usuários residem fora do município de Belo Horizonte.

4-Qual é o gasto orçamentário anual do programa, projeto ou atividade? Quais são as fontes de recurso financeiro (locais, estaduais, federais, privadas)? Que percentual dos recursos financeiros anuais é derivado de cada uma dessas fontes? Que percentual da receita total do nível de governo (estadual, municipal etc.), a que pertence o órgão responsável pela inscrição, é efetivamente utilizado pelo programa, projeto ou atividade?

Os recursos do restaurante provém do orçamento do próprio município e das receitas obtidas com a comercialização das refeições. São incluídas no orçamento anual da prefeitura todas as despesas do projeto, que ficam em torno de 1 milhão de reais. O gasto real, descontando a receita, é bem mais baixo. A prefeitura conta com dois relatórios para basear seus gastos neste projeto: os relatórios financeiros do Restaurante e os relatórios de execução orçamentária da Prefeitura.

O relatório gerencial do Restaurante baseia-se nas despesas computadas diariamente. A despesa total em 1998, segundo este relatório, foi de R\$1.063.037,50. Deste montante a Prefeitura arcou com R\$312.654,70, equivalente a 30% dos gastos totais e os usuários participaram com R\$750.383,00, equivalente a 70% dos custos. O gasto público equivale a 3% do orçamento anual do órgão gestor do projeto (Secretaria Municipal de Abastecimento- SMAB).

O relatório da execução orçamentária da Prefeitura analisa os gastos planejados e pagos no ano orçamentário. Os pagamentos dos fornecedores, por exemplo, podem ser

pagos posteriormente, inclusive passando para o ano seguinte. Segundo os dados da Prefeitura, em 1998, o projeto gastou R\$707.835,31, menos do que sua receita.

O relatório gerencial do Restaurante possibilita um maior acompanhamento dos gastos do Restaurante, apropriando a despesa no ato da execução e não quando ela é paga. Por outro lado, o relatório de execução orçamentária, retrata o desembolso da Prefeitura.

5-Quantas pessoas estão diretamente envolvidas na operação de seu programa, projeto ou atividade?

São contratados 57 funcionários para os seguintes cargos: administrador, nutricionista, técnico de nutrição, cozinheiros, auxiliares de cozinha, açougueiro, almoxarife, faxineiros, porteiros, auxiliares administrativos, operadores de caixas, supervisor de salão e técnico de manutenção.

6-Indique todas as organizações (públicas e privadas) participantes, descrevendo o papel de cada uma. Explique como estas organizações interagem e de que modo suas ações individuais são coordenadas.

Várias organizações participam do projeto, algumas são privadas e se relacionam com o restaurante através de contratos, outras são públicas e relacionam com o projeto por cooperação e os parceiros comunitários se relacionam através de convênios, a saber:

-Privados : fornecedores de produtos, prestadores de serviços, manutenção e conserto de equipamentos, contratação de mão-de-obra;

-Setor Público: Coleta de Lixo (S.L.U.), Manutenção do Prédio (SUDECAP), Serviços de limpeza e jardinagem (Administração Regional Centro-Sul); policiamento externo (PMMG); Programa de Trabalho e Renda e Programa Migulim através da contratação de adolescentes e assistência sócio educacional (AMAS e SMDS); visita periódica dos alunos da rede municipal de ensino (Escolas Municipais/Escola Plural).

-Organizações Comunitárias: doação de refeições para albergados (Albergue Municipal); cessão de um espaço permanente para venda de alimentos para grupos de geração de renda (Pastoral da Criança e Pastoral de Rua); absorção de estagiários, cozinheiras e auxiliares de cozinha de cursos de formação profissional (Escola Sindical 7 de Outubro e FAT); cessão do espaço para diversas atividades públicas e comunitárias (Assembléias do Orçamento Participativo, Associação dos Camelôs, Sindicato dos Trabalhadores da Economia Informal e outros).

7- Se seu programa, projeto ou atividade envolve a participação da comunidade e do público-alvo, descreva como esta participação concretiza-se (explique os mecanismos de participação).

Tem uma participação direta dos usuários através das caixas de sugestões, que além de trazerem contribuições dos usuários para cardápios e funcionamento, servem para orientar o serviço de informação e orientação dos usuários e para o serviço de pequenos anúncios. São freqüentemente realizadas Oficinas Educativas de Alimentação para os usuários, além de eventos culturais, como shows e festas. O Restaurante também tem uma Associação dos Usuários.

Este Projeto foi apresentado, debatido e aprovado no Fórum Estadual da Ação da Cidadania contra a fome e à miséria e todos os anos ele integra as atividades do "Natal Sem Fome", promovido pelos comitês de combate à fome do município, fornecendo, gratuitamente, no dia 25 de dezembro um almoço natalino para a população.

8-Quando e como foi originariamente concebido o programa, projeto ou atividade? Houve inspiração em iniciativa (s) anteriores)? Quais?

Apesar do município de Belo Horizonte ter tido tradição de Bandejeões Populares na década de 50, o projeto atual não teve inspiração em nenhuma experiência do passado e nem em experiências de outras cidades. A constatação de que são justamente os trabalhadores que ganham menos os que mais sacrificam sua despesa alimentar com alimentos, inspirou a abertura de um equipamento público para atender os trabalhadores desempregados e os que percebem menores salários. Em Belo Horizonte este percentual chega a 58% para os trabalhadores que ganham até 2 salários mínimos. Estes trabalhadores, também, são os que menos são beneficiados pelo Programa de Alimentação dos Trabalhadores (PAT) do Governo Federal que segundo relatórios beneficiam em sua grande maioria os trabalhadores que ganham mais que 5 salários mínimos.

9-Identifique as etapas-chaves de implementação e como isto evoluiu e se modificou ao longo do tempo. Que incrementos foram sendo realizados desde o início de operação do programa, projeto ou atividade?

O restaurante foi reaberto em julho de 1994, passando a ser administrado diretamente pela Prefeitura. Este equipamento tinha sido inaugurado em 1988, com uma proposta diferente da atual. A sua administração era concedida para a iniciativa privada que o explorava em troca de um aluguel pago a prefeitura. Não havia uma regulação pública de preço e qualidade. Ele funcionou atendendo no máximo 600 usuários, durante 1 ano e 10 meses e ficou fechado durante 2 anos. Dentre os diversos fatores determinantes para o fracasso da proposta inicial do projeto, podemos destacar: o preço, a sua localização é numa região frequentada pela população mais empobrecida da cidade e com baixo poder aquisitivo; a qualidade das refeições. A própria concepção original do projeto não permitia uma intervenção mais direta do poder público nos objetivos do restaurante. Portanto, a utilização do equipamento pela iniciativa privada não se mostrou eficiente no oferecimento de refeições baratas e saborosas. Não foi capaz de atender o público potencial daquele local e ao mesmo tempo gerar lucro. O custo fixo deste equipamento é bastante elevado e é difícil conseguir manter o preço baixo e a boa qualidade das refeições suficientes para atrair o número de consumidores necessários para cobrir o custo fixo.

Para reabrir este equipamento, iniciou-se em 1993 estudos de viabilidade técnica. Foram realizadas pesquisas na região para traçar o perfil da demanda, assim como dos usuários em potencial. Também foram avaliados os impactos negativos para os bares e restaurantes do comércio local. E destes estudos, constatou-se que a administração direta do restaurante pela prefeitura seria a única forma viável de atender a população mais necessitada daquele equipamento.

Nesta etapa, o projeto inicial previa o pagamento da mão-de-obra pela prefeitura e os outros custos seriam repassados para os beneficiários, através da venda das refeições. Por se tratar de um projeto cuja a atividade, venda de refeições, não era típica do serviço público, houve um esforço conjunto de toda área administrativa e jurídica da prefeitura para viabilizá-lo na sua fase de implantação. Foram sendo adotados e adaptados processos administrativos até então bastantes rígidos. Houve uma flexibilização dos procedimentos para atingir o resultado final, mantendo-se todos os instrumentos de controle necessários a probidade e transparência do serviço público.

10-Descreva os principais obstáculos enfrentados até o momento. Como se lidou com tais obstáculos? Quais deles ainda persistem?

Um dos obstáculos enfrentados foi a resistência e descrédito dos servidores quanto a viabilidade do projeto. Para quebrar a resistência e aproveitar o potencial acumulado pelos servidores, eles foram incluídos no processo desde a formulação das alternativas viáveis para a implantação de um restaurante público.

As próprias características burocráticas do poder público trouxeram bastante dificuldades no início do projeto. A agilidade necessária para o bom funcionamento exigiu, dentro dos parâmetros legais, inovações técnicas e muita criatividade jurídica, nos procedimentos de contratação de pessoal, manutenção, aquisição de gênero alimentício etc. Além disso, não havia acúmulo institucional em experiências deste tipo.

Um outro obstáculo encontrado foi interferir diretamente na tendência privatista que os governos anteriores à frente da Prefeitura preconizavam. Só o funcionamento do Restaurante pôde demonstrar que a eficiência não é uma virtude exclusiva do setor privado e que a intervenção do Estado na área social é fundamental para a promoção do bem estar da população. Não foi registrado, após 5 anos de funcionamento sem interrupções, mais críticas ao modelo estatal de gerenciamento do restaurante, pelas forças políticas do município.

11-Que mecanismos de avaliação estão sendo utilizados para medir o sucesso do programa, projeto ou atividade? Forneça os resultados (quantitativos e qualitativos) do último ano de operação do programa, projeto ou atividade.

São realizados relatórios mensais. Estes relatórios avaliaram a variação do custo do projeto e também a variação dos beneficiários. São periodicamente aplicadas pesquisas com os usuários para analisar mudanças no perfil sócio econômico e os cardápios de preferência.

Ao longo dos 5 anos de seu funcionamento o número de usuários subiu 82.%, passando de 1757, número médio de usuários diários em 1994, para 3195 em 1998. O preço de venda se manteve estável, R\$ 1,00 para o almoço e R\$0,50 para o jantar. A receita subiu neste período 84% e as despesas da Prefeitura cresceram 117%. Apesar da prefeitura ter que arcar com uma despesa de R\$26.054,54, média mês em 1998, este custo é 44% menor que a previsão de gasto de recursos públicos na aprovação do projeto. Inicialmente previa-se a cobertura pelo município do custo total da mão-de-obra, que em 1998 chegou a R\$40649,65 mês.

Em 1998 foram servidas 783086 refeições, uma média de 3195 refeições / dia. O custo médio unitário, com todas as despesas (gêneros alimentícios, mão-de-obra, água, luz etc)ficou em R\$1,42. A prefeitura gastou R\$312.654,50 no ano.

12- Qual é a mais importante conquista de seu programa, projeto ou atividade até o momento (cite apenas uma; aquela que, na sua opinião, é a mais importante)?

Assegurar à população o direito à alimentação, como um direito social e de cidadania, através da garantia do acesso a uma alimentação barata, balanceada e de boa qualidade por um preço baixo para a população socialmente vulnerável à fome.

13-Em que aspectos seu programa, projeto ou atividade inovou em relação a práticas anteriores? Procure explicar bem em que consiste a inovação.

A principal inovação do Restaurante Popular é que ele demonstra a eficiência do poder público em executar ações que possibilitem à população de baixa renda o acesso a

refeições prontas de qualidade e a preço acessível, diminuindo o peso das refeições fora de casa no orçamento do trabalhador e da população.

Ele inovou também, como projeto na área alimentar, na forma de relacionamento com o beneficiário. Apesar de ter que pagar pelo benefício o cidadão não precisa pertencer a alguma categoria profissional, ou passar por alguma seleção. O preço baixo possibilita a inclusão de uma boa parte da população com dignidade, a alimentação. A questão do clientelismo e do assistencialismo sempre foram bastante presentes nas políticas sociais em alimentação no Brasil. Para a população sócio e biologicamente vulneráveis a fome (crianças, gestantes e nutrízes) os projetos institucionais, como alimentação escolar, de creches e para desnutridos, se mostram eficientes. Mas, para a população adulta e para os trabalhadores subempregados a venda de alimentos subsidiados pelo Estado, inova em relação aos outros programas assistenciais nesta área e modifica a relação de dependência muito presente nas doações de comida.

Uma outra inovação foram os próprios arranjos institucionais acontecidos deste sua implantação. A integração de diversos setores do serviço público e a própria flexibilização contribuíram para a eficiência do setor público.

14-Mesmo que seu programa, projeto ou atividade não focalize especificamente a questão da pobreza, como você avalia seu impacto sobre esta questão?

Tem um impacto diretamente no combate à fome da população. Estar alimentado é um direito básico à vida. A partir daí, abre a possibilidade para outras conquistas que atuam no combate à pobreza: estudar, trabalhar e se organizar para outras mudanças sociais que enfrentam diretamente as causas da pobreza, as desigualdades sociais e a injustiça.

15-Qual o impacto de seu programa, projeto ou atividade sobre a cidadania (por exemplo, em questões de direitos, gênero, raça ou etnia) ?

O direito a alimentação.

16- Caso seu programa, projeto ou atividade já tenha participado do PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA anteriormente, qual a diferença que ele apresenta neste ano em relação aos outros anos?

Não foi apresentado.

17-Qual é a mais significativa deficiência do programa, projeto ou atividade?

Falta de recursos financeiros para outros investimentos, como melhorias no prédio físico e investimentos em novas tecnologias.